



Razumkov
centre

УГОДА ПРО КОАЛІЦІЮ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ “ЄВРОПЕЙСЬКА УКРАЇНА”: ПІДСУМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ В ОЦІНКАХ ЕКСПЕРТІВ

Інформаційно-аналітичні матеріали до проекту
“Коаліційна угода для нового Парламенту України – 2019”



ЗМІСТ

ВСТУП	3
I. РЕФОРМА СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ	4
II. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА	8
III. ОНОВЛЕННЯ ВЛАДИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА	9
IV. СУДОВА РЕФОРМА	9
V. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ	11
VI. РЕФОРМА ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА	11
VII. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	12
VIII. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИСКОРЕНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ	20
IX. РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА, РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УМОВ КОНКУРЕНЦІЇ	23
X. РЕФОРМА ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ	31
XI. РЕФОРМА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА	34
XII. РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИКИ ТА ЕНЕРГОНЕЗАЛЕЖНІСТЬ	38
XIII. ІНФРАСТРУКТУРА ТА ТРАНСПОРТ	40
XV. СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНА РЕФОРМА	42
XVI. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	53
XVII. РЕФОРМА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДОВКІЛЛЯМ ТА ІНТЕГРАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНШІ ГАЛУЗЕВІ ПОЛІТИКИ	59

Над виданням працювали:

Ю.Якименко (керівник проекту), М.Білявський, В.Замятін, К.Маркевич, О.Мельник, В.Мусіяка,
В.Омельченко, М.Пашков, О.Пищуліна, О.Розумний, В.Сіденко, А.Стецьків, М.Сунгуровський,
Л.Шангіна, В.Юрчишин

ВСТУП

Одним з найважливіших програмних документів влади, сформованої за результатами позачергових президентських і парламентських виборів 2014р., стала Угода про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”. В процесі розробки Угоди взяли участь не лише представники вищих владних інститутів та політичних сил, що сформували Коаліцію, але й представники громадянського суспільства та неурядових аналітичних інститутів.

Коаліційна угода, як передбачалося, мала не лише визначити головні цілі, завдання та інструменти реалізації реформ у країні, але й уможливити оцінку стану їх виконання. Документ є структурований за принципом напрямів реформ, має високий (хоча й нерівномірний) ступінь деталізації завдань і заходів. Проте, через їх різноманітність, до них важко застосувати уніфіковані індикатори оцінки ступеню досягнення результатів.

Протягом 2014-2018рр. експертами, моніторинговими організаціями громадянського суспільства, представниками ЗМІ та ін. представлялися результати аналізу стану виконання угоди у певних сферах чи за певні часові періоди, як за кількісними, так і за якісними критеріями, і в досить різних форматах¹.

У представленому матеріалі здійснюється спроба оцінити стан виконання угоди за визначеними напрямами реформ. Однак, наголос робиться, передусім, на тих положеннях Угоди, які залишилися не виконаними, або де реалізація передбачених заходів не призвела до очікуваних результатів. Такий підхід, на наш погляд, може бути корисним для авторів програмних документів для парламентської більшості у Верховній Раді IX скликання та нового Кабінету Міністрів.

Слід також врахувати окремі особливості процесу реалізації Коаліційної угоди (КУ), які безпосередньо вплинули на досягнуті результати та їх оцінки. Це зокрема:

- неоднорідна часова динаміка. Значна частина положень КУ, очікувалось, буде запроваджена у 2015-2016рр. Це мало раціональний характер, оскільки започаткування реформаторських кроків з самого початку діяльності нової влади надавало більше можливості для раціональних коригувань чи докладання більших зусиль, спрямованих на впровадження положень у подальшому. Хоч певна частка законодавчих актів дійсно була підготовлена і навіть пройшла перше читання у вказаний період, проте надалі нормотворчі процеси суттєво загальмувалися, і більшість із запланованих законодавчих актів не були у подальшому розглянуті;
- зорієнтованість лише на законотворчість виявилась недостатньою. Оскільки парламентська коаліція формує Уряд, то крім законодавчої діяльності вона (Коаліція) несе відповідальність і за діяльність Уряду, а з тим і за втілення запланованих ініціатив. Тому не достатньо оцінювати результативність виконання угоди лише за фактами прийняття відповідних законодавчих актів. Не менш важливим є подальше практичне їх втілення, з чим в Україні є суттєві проблеми. Це ж стосується і спрямованості законодавчих актів (їх зорієнтованості на досягнення суспільного блага чи часткових (групових, корпоративних) інтересів);
- окремі зафіксовані у КУ положення виявились неоднозначними, помилковими чи недостатньо оціненими, у т.ч. стосовно їх впливу на соціально-економічне середовище країни. Тому, з *одного боку*, їх реалізація взагалі не могла сприяти досягненню заявлених системних цілей, з *іншого* – невиконання подібних положень, вірогідно, може оцінюватись радше позитивно;
- при підготовці КУ об'єктивно не могли бути враховані окремі положення і наміри влади, важливість яких проявилась уже наступними роками. Тому у тексті також згадуються окремі законодавчі і нормативні акти, які хоча й не були безпосередньо згадані у КУ, проте приймалися та реалізовувалися органами влади у процесі реалізації реформ.

Нижче наводяться експертні оцінки стану виконання Угоди про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” у Верховній Раді України VIII скликання² у порядку її тематичних розділів³.

¹ Див. наприклад: Як виконується Коаліційна угода: підсумки року, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:jak-vykonuietsia-koaliciyna-ugoda-pidsumky-roku>; BRDO проаналізував виконання коаліційної угоди як документу державної політики, <http://brdo.com.ua/news/coalition-agreement-analysis>; Другі 100 днів коаліції: пошук політичних балів перед місцевими виборами, <http://www.theinsider.ua/rus/politics/55881aa520ffd>; Україна-2019: в очікуванні обережного оптимізму (видання Центру Разумкова), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Vybyry_Ukraine.pdf; Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (видання Центру Разумкова), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf; Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки Центру Разумкова), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf.

² Аналіз здійснено станом на 29 серпня 2019р. – день завершення повноважень Верховної Ради України VIII скликання.

³ Експертами Центру Разумкова не аналізувався стан виконання Розділу 14 Угоди “Забезпечення громадян комунальними послугами та реформування житлової політики”, з огляду на відсутність профільних експертів.

I. РЕФОРМА СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ

Пріоритетними цілями у сфері національної безпеки були задекларовані: захист суверенітету і територіальної цілісності, зміцнення обороноздатності України, захист інтересів і свобод усіх громадян України, в т.ч. тих, що проживають на тимчасово окупованих територіях і перебувають у полоні.

За результатами незалежного моніторингу, стан виконання заходів КУ за розділом “Безпека та оборона” складає близько 82% (73% – виконано повністю, 9% – у процесі виконання)⁴. На тлі загального стану виконання Угоди (55%, з яких 42% – повністю, 31% – частково і в процесі виконання), можна зробити висновок про те, що питанням національної безпеки і особистої безпеки громадян дійсно приділялася пріоритетна увага.

Водночас, об’єктивна оцінка стану виконання КУ має базуватися не лише на статистичних показниках (констатації своєчасності та повноти виконання окремих пунктів документу), але й на рівні досягнення задекларованих пріоритетів, якісних змінах.

Основні напрями реформування визначені у наступних підрозділах:

- 1. Реформування системи забезпечення національної безпеки і оборони**
- 2. Реформування Збройних Сил України**
- 3. Реформа оборонно-промислового комплексу**
- 4. Оптимізація Національної гвардії України**
- 5. Оптимізація Служби безпеки України**
- 6. Статус тимчасово окупованих і тимчасово непідконтрольних територій**

З точки зору досягнення конкретних результатів, до головних досягнень слід зарахувати зміцнення оборонних спроможностей держави до рівня, що дозволив локалізувати конфлікт на сході України та забезпечити військові можливості стримування потенційної загрози ескалації збройної агресії з боку РФ, а також здійснити ряд кроків з реформування Збройних сил України (ЗСУ) та інших військових формувань.

Значною мірою це стало можливим завдяки повній або частковій реалізації наступних заходів:

- затвердження нових редакцій Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини, внесення змін до Конституції і законів стосовно скасування позаблокового статусу, правових засад запровадження воєнного стану, закріплення курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію (**nn.1.1, 2.13**);
- запровадження системи стратегічного планування та прогнозування з метою запобігання загрозам національній безпеці та визначення порядку дій у кризових ситуаціях (**n.1.2**), ухвалення документів оборонного планування – Програми розвитку ЗСУ, Програми розвитку озброєнь і військової техніки (**n.2.1**);
- перехід до нової видової і функціональної структури ЗСУ, створення сил територіальної оборони та оперативного резерву (видозмінено **n.2.14**), оптимізація системи управління військами, зокрема, запровадження Операції об’єднаних сил замість Антитерористичної операції (розширено **n.2.2**);
- запровадження нового військово-адміністративного поділу України, посилення оборони на всіх стратегічних напрямках (частково змінено та розширено **n.2.3**);
- удосконалення нормативно-правової бази і структур системи мобілізаційної підготовки та мобілізації ЗСУ та інших військових формувань, сил цивільного захисту, національної економіки (**nn.1.3, 2.4**);
- запровадження стандартів НАТО в системі управління та командування на оперативному і тактичному рівнях, змінено структуру МО та ГШ, зроблені кроки з розмежування їх повноважень (**nn.2.5-2.7**);
- на контрольованих територіях Донецької і Луганської областей запроваджені військово-цивільні адміністрації (видозмінено **n.2.9**);
- удосконалення системи управління обороною (**nn.2.13, 2.14**);
- підвищення оперативних спроможностей розвідувальних органів (**n.n.1.5, 2.11**);
- встановлення мінімального рівня видатків на національну безпеку в розмірі 5% ВВП, з них на ЗСУ 3% ВВП (**n.1.7**);
- збільшення грошового утримання військовослужбовців (**n.2.8**);
- утворення Міжвідомчої комісії з питань розвитку оборонно-промислового комплексу при Кабінеті Міністрів України (**n.3.2**);
- розроблення Концепції імпортозаміщення та створення нових промислових потужностей, у т.ч. ліцензійного виробництва (**n.3.3**);

⁴ “BRDO проаналізував виконання коаліційної угоди як документу державної політики”. – Офіс ефективного регулювання, <http://brdo.com.ua/news/coalition-agreement-analysis>.

- розвиток співробітництва в галузі розробок озброєння та військової техніки з іноземними виробниками (п.3.4);
- відновлення стратегічно важливих виробництв втрачених підприємств оборонно-промислового комплексу (п.3.5) і програм розробки перспективних зразків озброєння та військової техніки (п.п.3.6, 3.7), в т.ч. за участі приватних підприємств (п.3.7);
- реформування та оптимізація Національної гвардії (п.4).

Водночас, значна частина важливих заходів залишилася не виконаною, або ж їх виконання не дало необхідних (очікуваних) якісних змін. Це, передусім:

- ухвалена Доктрина інформаційної безпеки, але дієва система інформаційної безпеки не створена (п.1.4, 6.1.8);
- заходи з відновлення та розбудови військової інфраструктури (п.2.3), створення автономних військових баз з необхідною житловою та соціально-побутовою інфраструктурою для військовослужбовців та членів їх сімей (пп.2.3, 2.12, 4.1) обмежені браком ресурсів і воєнною доцільністю;
- оптимізація структур МО та ГШ ЗСУ з метою уникнення дублювання функцій не завершена (п.2.6);
- заходи з підвищення престижу військової професії та мотивації до проходження військової служби, попри послідовне збільшення грошового утримання військовослужбовців, виявилися недостатніми, що є однією з причин недоукомплектованості ЗСУ (2.8);
- реформування та оптимізація системи військової освіти не завершені (п.2.10);
- запровадження окремого механізму проведення заходів з очищення влади в розвідувальних органах стикається з політичними обмеженнями і браком кваліфікованих кадрів (п.1.6);
- реформа оборонно-промислового комплексу залишається одним з найбільш складних і комплексних завдань (п.3). Попри значне збільшення обсягів ремонту, модернізації, виробництва та закупівель продукції, ця сфера залишається надмірно закритою і вразливою до корупції.
- нова редакція Закону України “Про Службу безпеки України” (п.5.1) досі на стадії розробки.

Основним завданням підрозділу 6 Коаліційної Угоди “**Статус тимчасово окупованих і тимчасово непідконтрольних територій**” є формування і реалізація державної політики щодо повернення Криму і деокупації Донбасу.

В узагальненому вигляді слід констатувати, що це завдання не виконано – поки що не сформована цілісна, збалансована і координована державна політика на кримському і донбаському напрямках. Ухвалено великий масив різних законодавчих, нормативно правових актів внутрішнього і зовнішнього характеру в цій сфері⁵. Однак, єдиного комплексного державного плану дій (програми) щодо відновлення державного суверенітету на окупованих територіях, на даний момент немає.

Стосовно стану виконання наступних пунктів підрозділу Угоди слід констатувати наступне.

Пункт 6.1.1. “*всебічна протидія діяльності окупаційних влад на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також незаконних терористичних угруповань, що діють на території Донецької і Луганської областей*”.

Це занадто загальне сформульоване завдання виконується частково і не системно. По-перше, є брак стратегічних підходів і координації дій органів влади щодо Криму і Донбасу. По-друге, протидія окупантам здійснювалася із запізненням, непослідовно, часто в ручному режимі (зокрема, базовий Закон “Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України” набув чинності в лютому 2018р.⁶ АТО, запроваджене у квітні 2014р., було змінено на Операцію Об’єднаних сил лише у квітні 2018р.). По-третьє, протидія окупаційній владі на непідконтрольних територіях має переважно опосередкований характер. По-четверте, нині питання анексованого Криму фактично “заморожене”, на Донбасі тривають низько інтенсивні бойові дії із загрозою подальшої ескалації

Пункт 6.1.2. “*подання міжнародних позовів проти Російської Федерації в інтересах держави Україна, підприємств державної та інших форм власності та громадян України, що постраждали від окупації Криму та військових дій на території Донецької і Луганської областей*”.

Пункт виконується частково. 2017р. Україна розпочала провадження проти РФ в Міжнародному суді ООН щодо порушення Росією Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації⁷. У Європейському суді з прав людини у 2019р. почато розгляд міждержавних

⁵ Див.: Деякі нормативно-правові акти України, що стосуються збройної агресії РФ на Донбасі. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.89-94, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf.

⁶ Див.: Голос України, №37 від 23 лютого 2018р.

⁷ 19 квітня 2017р. суд визначив тимчасові заходи (щодо Криму) на користь України.

позовів проти Росії. Канцелярія Прокурору Міжнародного кримінального суду здійснює аналіз предметної юрисдикції у справах України проти РФ щодо анексії Криму і окупації Донбасу⁸. В Палаті третейського суду ООН розглядається позов України щодо порушення РФ міжнародного морського права. Водночас, триває міжнародне судове розслідування щодо катастрофи літака МН-17, збитого російською системою “Бук”. Міжнародний трибунал з морського права у Гамбурзі зобов’язав Росію негайно звільнити захоплених українських моряків та дозволити їм повернутися в Україну.

У 2018р. Україна виграла кілька судових процесів. *По-перше*, Стокгольмський арбітраж згідно з поданим позовом зобов’язав “Газпром” виплатити Нафтогазу України \$4,6 млрд. *По-друге*, Паризький арбітражний трибунал зобов’язав російську сторону виплатити Ощадбанку України \$1,3 млрд. компенсації за втрачене майно і бізнес внаслідок анексії Криму. *По-третє*, Третейський суд ООН задовольнив позов 18 українських компаній проти РФ стосовно відчуження їх майна в окупованому Криму.

Але є не вирішені критичні проблеми. У грудні 2018р. рішенням КМУ було створено спеціальну міжвідомчу комісію⁹, якій доручалась підготовка консолідованої претензії України до РФ щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України. Однак, нині бракує обґрунтованої методики оцінки обсягів економічних збитків України, спричинених російською інтервенцією на Донбасі і анексії Криму. Це необхідно для підготовки консолідованих позовів до міжнародних судових установ.

Пункт 6.1.3. “забезпечення повного дотримання міжнародних норм і правил, встановлених щодо окупованих територій”.

Пункт не виконано. Ідеться про дотримання норм, визначених у пакеті Гаазьких конвенцій 1907р. (I-VII) і IV Женевської конвенції (1949р.), які встановлюють закони і звичаї війни на суходолі і на морі, мирні рішення міждержавних конфліктів, “обмеження прав захоплення” і захист цивільного населення під час війни тощо. *По-перше*, ці норми не адаптовані під специфіку гібридної війни, розв’язаної Росією проти України. *По-друге*, РФ не визнає себе стороною конфлікту і російська агресія не визнана офіційно на рівні ООН. *По-третє*, статус окупованих територій (Крим, Донбас) визнано виключно на рівні українського законодавства.

Пункт 6.1.4. “здійснення заходів щодо стимулювання закріплення складу населення на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях Луганської та Донецької областей”.

Пункт не виконано. За п’ять років окупації країна-окупант здійснила ряд заходів для деукраїнізації демографічного складу захоплених територій. Зокрема за даними Постійного представника України при ООН і керівництва Меджлісу, за період 2014-2017рр. на півострів було переміщено від 100 до 300 тис. етнічних росіян. За період війни близько 1,5 млн. українських громадян виїхало з окупованих територій Донбасу. Більше того, з указом В.Путіна від 24 квітня 2019р. розпочалася паспортизація окупованих територій. Відтак Україні не вдалося зупинити негативні демографічні тенденції на окупованих територіях і це не є можливим, оскільки вона на сьогодні не контролює дані території.

Пункт 6.1.5. “забезпечення юридичного захисту законних інтересів кримськотатарського народу та громадян України інших національностей, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях Луганської та Донецької областей (у т.ч. тих, які тимчасово виїхали із зазначених територій)”.

Цей пункт не може бути виконаним з наступних причин. *По-перше*, Україна не має безпосередніх важелів впливу щодо юридичного захисту інтересів населення Криму і Донбасу внаслідок того, що ці території повністю закриті для контролю з боку світової спільноти і правозахисних організацій. *По-друге*, Російська сторона не виконує відповідних рішень міжнародних організацій (зокрема, резолюції ГА ООН, – остання резолюція “Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, Україна” була ухвалена 22 грудня 2018р.). Нині тривають незаконні переслідування, арешти і обшуки кримських татар, та осіб інших національностей в Криму. Продовжується тотальна безконтрольна русифікація населення півострова.

Пункт 6.1.6. “реалізація цільових програм підтримки різних вікових, етнічних, соціальних та інших груп населення на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях Луганської та Донецької областей”.

Пункт не виконано. Зокрема через те, що: (а) в Україні бракує цільових адресних програм підтримки різних груп населення на окупованих територіях. Відповідні урядові програми, які зосереджені на допомозі прилеглим до зони конфлікту територіям виконуються частково і незадовільно через брак коштів. Зокрема, йдеться про Концепцію і Державну цільову програму (грудень 2017р.) відновлення та розбудови миру у східних регіонах України; (б) опосередкована допомога фактично унеможливується через те, що міжнародні організації (зокрема Червоний хрест, правозахисні структури) не мають доступу до непідконтрольних Україні територій.

⁸ У 2017р. за попередніми висновками Прокурора зазначалося, що існує міжнародний збройний конфлікт між Україною і РФ.

⁹ Постанова КМУ “Про утворення Міжвідомчої комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України” №1059 від 12 грудня 2018р.

Пункт 6.1.7. “формування на територіях України, суміжних з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, непідконтрольними органам влади України територіями Луганської та Донецької областей, додаткової інфраструктури органів державної влади, покликаної забезпечити реалізацію прав і законних інтересів громадян України, які проживають на окупованих територіях”.

Пункт виконано. 3 лютого 2015р. ухвалено Закон “Про військово-цивільні адміністрації” яким створювалися тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Анти-терористичного центру при Службі безпеки України. Згодом їх функції і підконтрольність вточнено в Законі “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” (лютий 2018р.). У квітні 2016р. на базі Державної служби з питань АРК та Державного агентства України з питань відновлення Донбасу було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Пункт 6.1.8. “формування та реалізацію державної інформаційної політики, спрямованої на підтримку громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях Луганської та Донецької областей”.

Пункт виконано частково. Нині передчасно говорити про створення цілісної державної інформаційної політики щодо окупованих територій. Здійснені деякі інформаційно-пропагандистські заходи на “кримському” і “донбаському” напрямках, – створено ряд каналів теле і радіомовлення, збудовані нові вежі на Сході України, за останні чотири роки збільшено кількість радіостанцій (з 34 до 47), які здійснюють мовлення на окуповані території, створено два локальні цифрові мультиплекси, з 2018р. почав роботу телеканал іномовлення UA/TV на Донбас. Міністерство інформаційної політики у 2018р. розробило Стратегію інформаційної реінтеграції Донбасу. Однак, цей документ потребує конкретизації і практичного наповнення. Нині Крим і окуповані території Донбасу перебувають під тотальним російським інформаційним впливом. Зокрема на Донбасі місцеві проросійські ЗМІ активно працюють на молодіжну аудиторію¹⁰.

Пункт 6.1.9. “вдосконалення законодавства, що регулює економічну діяльність на тимчасово окупованій території”.

Пункт виконано частково. Офіційна політика щодо соціально-економічної ізоляції окупованих територій мала непослідовний, суперечливий характер, що спровокувало поширення різного роду сірих схем торгівлі з цим регіоном. Наслідком оголошення окремих районів Донбасу, окупованими Росією територіями, джерелом постійної загрози збройної агресії, стали зміни засад соціальної та економічної політики щодо цього регіону, насамперед у напрямі його ізоляції. Перші кроки були зроблені ще наприкінці 2014р. Зокрема, 7 листопада КМУ ухвалив рішення про припинення фінансування бюджетних установ та соціальних виплат на непідконтрольних територіях¹¹. (При цьому частково використовувалися напрацювання, зроблені в контексті законодавчого унормування ситуації, яка склалася після російської окупації Криму).

4 червня 2015р. КМУ постановою №367 визначив порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. 16 березня 2017р. Президент України увів у дію рішення РНБО України про тимчасову заборону переміщення товарів через лінію розмежування. У “ДНР” та “ЛНР” проголосили “націоналізацію” великих українських підприємств, розташованих там. Недосконалість економічної політики щодо ОРДЛО спричинила виникнення нелегальних схем сірої торгівлі з окупованими територіями.

Пункт 6.1.10. “законодавче закріплення статусу вимушених переселенців з тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, тимчасово непідконтрольних органам влади України територій Луганської та Донецької областей, що гарантує переселенцям всю повноту громадянських прав у місцях тимчасового проживання та передбачає соціальні гарантії, що враховують особливості статусу цієї категорії громадян”.

Пункт виконано. 15 квітня 2014р. набув чинності Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, який визначає політику держави із захисту прав громадян України на тимчасово окупованій території. 2 липня 2014р. КМУ видав Постанову №234 “Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя”. 20 жовтня 2014р. набув чинності базовий Закон “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Протягом 2015-2018рр. вносилися відповідні зміни і доповнення.

У лютому 2018р. набув чинності Закон “Про особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованою територією Донецької та Луганської областей України”. Закон декларує захист прав і свобод цивільного населення на окупованих територіях, а також захист прав (у т.ч. майнових) внутрішньо переміщених осіб.

¹⁰ Див.: Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.56-61.

¹¹ Постанова КМУ “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей” №595 від 7 листопада 2014р.

Пункт 6.1.11. включення народного депутата України Надії Савченко до складу Постійної делегації Верховної Ради України в Парламентській Асамблеї Ради Європи поза квотою депутатських фракцій.

Пункт виконано і згодом скасовано. 25 грудня 2014р. Н.Савченко була включена до складу делегації Верховної Ради в ПАРС, а згодом, 22 грудня 2016р. Верховна Рада ухвалила рішення про виключення Н.Савченко зі складу делегації.

Відсутність державної стратегії деокупації і реінтеграції Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей зумовлює непослідовність заходів з економічної блокади окупованих територій, дезорієнтує органи державної влади та суспільство, надає агресору та проросійським силам всередині України і в міжнародному оточенні приводи для критики української сторони та закликів до пом'якшення (та навіть скасування) санкційного режиму проти Росії.

Підсумовуючи, слід зазначити, що під час вироблення програмного документу нової парламентської більшості, необхідно врахувати як здобутки від виконання Коаліційної угоди-2014, так і причини невиконання її окремих положень, а також докорінно переглянути певні аспекти забезпечення національної безпеки та реформування безпекового сектору згідно зі змінами внутрішніх та зовнішніх умов.

II. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

1. Забезпечення публічного та відповідального процесу внесення змін до Конституції України

У відповідному розділі Коаліційної Угоди проголошено наміри “...зробити процес внесення змін до Конституції прозорим та якісним”, передбачивши пріоритетну роль Парламенту у конституційному процесі”.

Однак, Парламентська коаліція фактично самоусунулася від процесів, пов'язаних з підготовкою змін до Конституції України, і формування змісту узгоджених законопроектів. Уся робота над концепцією змін до Конституції і підготовкою відповідних законопроектів була сконцентрована в Адміністрації Президента. Процес підготовки конституційних змін був закритим від суспільства.

З боку Парламенту до підготовки відповідних законопроектів у надрах президентської Адміністрації не було проявлено жодного інтересу. Навіть на етапах підготовки до схвалення Парламентом законопроектів і остаточного прийняття ТСК не створювалась – висновки надавав Комітет правової політики. Парламент виконував лише роль “машини для голосування”, навіть без попереднього обговорення змісту статей законопроектів. Це значною мірою вплинуло як на зміст ухвалених законопроектів, так і особливості процесу внесення змін до Конституції.

Процес внесення змін до Конституції розпочався після утворення 3 березня 2015р. Президентом П.Порошенком Конституційної Комісії на чолі з Головою Верховної Ради В.Гройсманом як допоміжного органу при Главі держави. На Конституційну Комісію було покладено завдання напрацювання змін до Основного Закону з таких питань:

- засад організації і здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади;
- удосконалення конституційних засад організації і діяльності судової системи, суміжних правових інститутів;
- прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

На жаль, перший з підготовлених Конституційною Комісією законопроектів “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” від 1 липня 2015р. (реєстр. №2217а) мав низку суттєвих недоліків змісту, на які звертали увагу численні експерти, в т.ч. – Центру Разумкова, без виправлення яких законопроект не мав виноситися на схвалення Парламенту. Зміст п.18 “Перехідних положень”, що стосується “особливого статусу” ОРДЛО є неконституційним і неприйнятним як за змістом, так і за формою. Парламентська коаліція не лише не зупинила процес схвалення Верховною Радою законопроекту, але й віддала за нього значну частину голосів депутатів фракцій, що входили до коаліції.

Парламентська коаліція забезпечила прийняття проекту змін до Конституції (щодо правосуддя) (реєстр. №3524 від 25 листопада 2015р.), ухваленого конституційною більшістю (335 голосів) 2 червня 2016р. На жаль, під час ухвалення Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” і, особливо, прийнявши закон “Про судоустрій і статус суддів”, провладна більшість (за участі парламентської коаліції) порушила регламентну процедуру розгляду законопроектів, вдавшись до відвертої маніпуляції. Закон “Про судоустрій і статус суддів” був прийнятий “у цілому” раніше, ніж були внесені зміни до Конституції, вже відображені в законі, що порушує аксіоматичні принципи конституціоналізму¹². Таким чином, попри формальне виконання положень цього розділу Коаліційної Угоди (внесення змін до Конституції, необхідних для здійснення реформ), задекларовані цілі не були досягнуті.

¹² Див.: Конституційний процес: поточний результат, ризики і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2016р., №5-6, с.2-21, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD163-164_2016_ukr.pdf.

III. ОНОВЛЕННЯ ВЛАДИ ТА АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА

Більшу частину передбачених заходів здійснено: в Україні створено систему антикорупційних органів, що включає НАБУ, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, НАЗК, Антикорупційний суд. Водночас, діяльність цієї системи ще не можна вважати ефективною, як через неврегульованість низки питань їх діяльності та процедур, так і суб'єктивні чинники – політизацію, зовнішні впливи, персональні конфлікти між керівниками (п.п. 1, 2)¹³.

Можна вважати частково виконаними положення щодо фінансування політичних партій та контролю над його прозорістю (п. 5), адже все ще залишаються чисельні лазівки для тіньового фінансування партій, особливо в передвиборний період¹⁴.

Формально виконаним є положення щодо запровадження “відкритих даних”, забезпечення через мережу Інтернет вільного доступу до інформації про земельні ділянки, в т.ч. про володільців прав на них, а також про об'єкти прав на нерухомість і кінцевих бенефіціаріїв (контролерів) юридичних осіб, доступу до публічної інформації (п. 6, 7). Проте наявна там інформація є неповною.

Серед заходів Коаліційної Угоди, які не виконані, слід відзначити такі (п.п. 1-3):

- запровадження механізми стимулювання співпраці громадян із слідством, що проводиться Національним антикорупційним бюро;
- запровадження проведення щорічного зовнішнього антикорупційного аудиту органів державної влади;
- запровадження процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Прийняття закону про порядок проведення перевірки на доброчесність та необхідних підзаконних актів;
- зниження мінімальної межі декларування витраток особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (у 2015р. знижено, але згодом відновлено до попереднього рівня).

Не можна однозначно оцінити спосіб виконання таких положень, як “Внесення змін до законодавчих актів України щодо утворення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації”¹⁵ (п. 8) та “Законодавче встановлення заборони органам державної влади та органам місцевого самоврядування вимагати від фізичних та юридичних осіб інформацію, якою держава вже володіє або яку ці особи надавали раніше” (п. 9)¹⁶.

Також не можна вважати ефективним виконання такого завдання Коаліційної Угоди, як “Ліквідація корупційних схем у державному секторі” (п. 4). Вочевидь, ним доведеться перейматися ще не одному складу Парламенту.

IV. СУДОВА РЕФОРМА

“Ми створимо некорумповану, ефективну і незалежну систему правосуддя, яка забезпечуватиме право на справедливий і безсторонній (неупереджений) суд” – таку мету ставили перед собою учасники коаліції у Верховній Раді VIII скликання.

З формальної точки зору, практично всі заходи, заплановані у сфері удосконалення діяльності судової влади (п.п. 1-9), виконані.

Зміни до Конституції України (щодо правосуддя), прийняті Парламентом 2 червня 2016р., набули чинності 30 вересня 2016р. У контексті завдань, визначених коаліційною угодою, положення зміненого тексту Конституції здатні забезпечити:

- удосконалення порядку призначення на посаду судді і звільнення з посади судді;
- підвищення вікового цензу кандидатів на посаду судді з 25 до 30 років, як і стажу роботи в галузі права з 3 до 5 років;
- запровадження конкурсу на посаду судді;
- вилучення з процедури призначення (обрання) суддів Президента та Верховної Ради України;
- функціональне обмеження суддівського імунітету;
- розведення підстав звільнення судді та припинення здійснення повноважень суддею;
- звільнення судді з посади, якщо він не може підтвердити законність джерел походження своїх статків;

¹³ Див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2019р., с.28-29.

¹⁴ Див.: Підсумковий звіт за результатами Парламентських виборів 2019. – Міжнародна місія зі спостереження за виборами (ENEMO), <http://enemo.eu/uploads/file-manager/FINALREPORTParliamentaryElectionsUkraine2019UKR.pdf>.

¹⁵ Ст.17 Закону “Про доступ до публічної інформації” передбачає парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації; він здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Ця ж стаття містить наступне формулювання: “Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до закону”.

¹⁶ Законодавчої заборони не існує. Водночас, новий “Порядок надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань”, затверджений наказом Міністерства юстиції, передбачає отримання органами державної влади наявної в реєстрах інформації про юридичних та фізичних осіб напряму, через портал електронних сервісів.

- приведення у відповідність до європейських стандартів порядку формування Вищої ради правосуддя;
- скасування Розділу VII Конституції України “Прокуратура” та перенесення положення про прокуратуру до Розділу VIII “Правосуддя”.

Імплементація змін до Конституції здійснювалася прийняттям низки спеціальних законів: “Про судоустрій і статус суддів”, “Про виконавче провадження”, “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, “Про Вищу раду правосуддя”, “Про Конституційний Суд України”, Цивільний процесуальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства, Господарський процесуальний кодекс та інші.

Разом з цим, до низки положень зміненого тексту Основного Закону і змісту важливих положень багатьох прийнятих законів залишаються серйозні зауваження¹⁷.

Зокрема:

- система судоустрою не встановлена Конституцією України: її визначення віднесено до регулювання законом;
- положення, присвячені прокуратурі, несуть ризики, пов’язані з порядком призначення і звільнення Генерального прокурора;
- закріплення виключного повноваження здійснювати представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення лише за адвокатом;
- необґрунтовано посилені гарантії незалежності Конституційного Суду, незалежності та недоторканності суддів Конституційного Суду;
- право на конституційну скаргу сформульовано так, що особа практично позбавляється реальної можливості задіяти засоби захисту Конституційним Судом порушеного права.

Наявність перелічених та інших недоліків у зміненому тексті Конституції обумовлює необхідність підготовки і повторного внесення змін до Конституції.

У процесі реалізації судової реформи виявилася низька узгодженість між різними органами судової влади щодо пріоритетності, етапності та динаміки відповідних процесів.

У багатьох судах є значна неукомплектованість судьями, оскільки затримується проведення кваліфікаційних іспитів кандидатами на посади суддів.

Президент місяцями і навіть роками не видавав укази про призначення на посади суддів, хоча для цього встановлений 30-денний строк.

Невиправданий процес “укрупнення” судів створив проблеми доступу громадян до суду.

У Законі “Про судоустрій і статус суддів”, прийнятому Парламентом до внесення змін до Конституції, всупереч усталеній європейській практиці, до складу Верховного Суду (який сам по собі є касаційним судом) включено чотири самостійних касаційних суди, що протирічить задекларованій ідеї переходу до трирівневої системи судоустрою.

Запроваджено т.зв. “вищі спеціалізовані суди” – з питань інтелектуальної власності та антикорупційний. Процес інтенсивного створення “Вищого антикорупційного суду” засвідчив повне ігнорування Президентом і Парламентом створених протиріч як з принципами організаційної єдності системи судоустрою, так і антиконституційність самого факту його існування.

Змінами до процесуального законодавства надано більшій юридичній визначеності засадничим положенням судочинства. Разом з цим, у всіх процесуальних кодексах залишаються положення, що суперечать Конституції, на які звертали увагу Юридичне управління і Науково-експертне управління Апарату Верховної Ради.

Так і залишилися за межами уваги Президента і Парламенту концепція досудового врегулювання спорів, зокрема, перспектива інституалізації та розвитку інституту медіації.

Залишається актуальним питання підвищення інституційної спроможності адвокатури та її здатність належно реалізовувати конституційну функцію.

Неорганічним для правової системи України є введення в судову практику елементів прецедентного права, не як рішення суду найвищої судової інстанції по конкретній справі, що є беззастережно обов’язковим для судів нижчих інстанцій під час вирішення аналогічних справ, а як зразок, модель, орієнтир для вирішення подібних справ у майбутньому.

Таким чином, удосконалення законодавства щодо правової системи держави вимагатиме від нового Парламенту системного підходу і найвищого рівня професіоналізму.

¹⁷ Докладно див.: Конституційний процес: поточний результат, ризики і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2016р., №5-6, с.2-21.

V. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ

Згідно з оцінками Офісу ефективного регулювання, за розділом “Правопорядок” виконано близько 77% передбачених заходів (62% – повністю, 13 – у процесі виконання)¹⁸.

Головними здобутками реформування правоохоронних органів (пп.1-5) вважаються наступні:

- перетворення МВС на цивільну структуру, що забезпечує формування державної політики у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям (*п.2.1*);
- оптимізація структури МВС, до складу якого увійшли як центральні органи виконавчої влади Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба (*пп. 2.2-2.6*);
- удосконалення функціональної структури поліції (*п.2.2.1*);
- децентралізація функцій поліції громадської безпеки, служб цивільного захисту, пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій (видозмінено *п.4.1*, зміст якого адаптовано до загальної політики децентралізації і набуття інституційних спроможностей об’єднаними територіальними громадами).

Водночас, затримки в реформуванні інших структур системи правопорядку негативно впливають на їх розвиток і загальну ситуацію із захистом прав і свобод громадян. Так, особливо проблемними є:

- реформування системи кримінальної юстиції, утворення інституту детективів, що досі перебувають на етапі експериментів в кількох областях України (*п.1.1*);
- розмежування функцій оперативно-розшукової діяльності між правоохоронними та розвідувальними органами (*п.1.2*);
- помилки у створенні нової, прозорої системи атестації поліцейських і конкурсного добору кадрів на керівні посади негативно позначилися на укомплектованості правоохоронних органів кваліфікованими кадрами (*пп.2.2.2, 2.2.4*);
- взаємодія новоствореного ДБР з іншими органами правоохоронної системи, передусім, антикорупційними, передача функцій від СБУ, його вразливість до зовнішніх впливів політичного характеру (*п.3*);
- утворення Військової поліції (*п.5*).

На майбутнє, в частині реформування органів правопорядку вкрай необхідно більше уваги приділити питанням забезпечення політичної незалежності новостворених органів, технологічності, взаємозалежності заходів, що пропонуються, їх сумісності за часом і результатами, ресурсному та кадровому забезпеченню.

VI. РЕФОРМА ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1. Забезпечення підзвітності і дієвості Парламенту, стабільності партійної системи та можливості для ротації політичних еліт

Завдання, визначене у цьому розділі Коаліційної Угоди, з огляду на сам факт дострокового припинення повноважень Верховної Ради VIII скликання та результати парламентських і президентських виборів 2019р., не можна вважати досягнутим.

Пункт 1.1. “Відмова від змішаної (пропорційно-мажоритарної) виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи виборів до Верховної Ради України, за якої виборці матимуть можливість голосувати за конкретних кандидатів у багатомандатних виборчих округах (пропорційна система з відкритими списками)”.

Пункт не виконано. Прийняття Виборчого кодексу Верховною Радою, який передбачає відповідну виборчу систему для парламентських виборів, вже після оголошення Указу Президента В.Зеленського про дострокове припинення її повноважень, скоріше виглядає як “акт відчаю”. При цьому слід зазначити що, попри підтримку в сесійній залі, документ так і не був поданий комітетом з питань правової політики і правосуддя на підпис Голові Верховної Ради, а отже не набрав юридичної сили. Про зобов’язання прийняття даного акту у першому кварталі 2015р. не йдеться.

Пункт 1.2. “Забезпечення законодавчого закріплення відповідальності суб’єктів виборчого процесу за порушення вимог виборчого законодавства”.

Пункт не виконано. Верховна Рада до кінця терміну повноважень не змогла ухвалити Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства”.

¹⁸ “BRDO” проаналізував виконання коаліційної угоди як документу державної політики”. – Офіс ефективного регулювання, <http://brdo.com.ua/news/coalition-agreement-analysis>.

Пункт 1.3. “Посилення відповідальності політичних партій за невиконання ними вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їхньої діяльності”.

Пункт виконано частково. Створені і запрацювали механізми державного фінансування політичних партій, а також система контролю з боку держави над партійними фінансами, що може вважатися важливим кроком у напрямі створення стабільної партійної системи, відкритого і прозорого фінансування політичних партій. Проте все ще залишаються чисельні лазівки для тіньового фінансування партій, особливо в перед-виборний період.

2. Удосконалення системи місцевих виборів

Серед низки завдань, визначених підписантами Коаліційної Угоди щодо удосконалення системи місцевих виборів, виконані не всі, а деякі – не в повному обсязі.

Зобов’язання *проводити місцеві вибори згідно з вимогами Конституції України та з урахуванням особливостей реформи децентралізації місцевого самоврядування (п.2.1)* в цілому можна вважати **виконаним**.

Ухвалений у 2015р. Закон “Про місцеві вибори” передбачає проведення додаткових виборів депутатів сільських та селищних рад у новосформованих об’єднаних територіальних громадах. Такі вибори проводяться в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до об’єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Попри значні затримки з проведенням таких додаткових виборів, до кінця 2018р. вони відбулися у понад 800 ОТГ.

Зобов’язання щодо *змін у системі виборів депутатів місцевих рад (пп.2.2-2.3)* можна вважати **виконаними частково**.

Закон “Про місцеві вибори” встановлює мажоритарну систему відносної більшості в одномандатних округах для виборів депутатів сільських, селищних рад (як і передбачалося Коаліційною Угодою).

А от на інших рівнях замість обіцяної пропорційної виборчої системи з відкритими списками було впроваджено пропорційну систему виборів в багатомандатному окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ (саме за цією системою проводились місцеві вибори 2015р.).

Проголосований у липні 2019р. Виборчий кодекс передбачає пропорційне представництво з відкритими списками у багатомандатних виборчих округах – для виборів депутатів міських (великих міст) та обласних рад. Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (малого міста), районної в місті ради, згідно з цим Виборчим кодексом, мають відбуватись за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (при цьому в кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів).

Виконано зобов’язання *впровадити вибори міських голів великих міст у два тури та за принципом абсолютної більшості виборців, які проголосували (п.2.3)*.

Зокрема, ст.2 Закону “Про місцеві вибори” передбачає проведення виборів міського голови за мажоритарною системою абсолютної більшості для міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тис.

Також **можна вважати виконаним** зобов’язання *зменшити граничну число депутатів місцевих рад: ст.16 Закону “Про місцеві вибори” встановлює кількісний склад депутатів місцевих рад, близький до мінімальної межі, що існувала раніше (п.2.4)*.

Водночас, так і не були внесені зміни до Закону “Про столицю України – місто-герой Київ”, якими коаліція зобов’язувалась забезпечити європейські стандарти місцевого самоврядування у столиці (п.2.5) – **цей пункт угоди не виконано**.

VII. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування

Залишаються не виконаними низка важливих завдань, спрямованих на ефективний розподіл повноважень (компетенцій) (п.1).

Пункт 1.1.1. “Надання органам місцевого самоврядування базового рівня реальних повноважень на основі принципу субсидіарності, що забезпечить ефективне і максимально наближене до громадянина надання публічних послуг”.

Принцип субсидіарності закріплений у “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”¹⁹. Де-факто державні адміністрації і надалі залишаються ключовими органами виконавчої влади на місцях. Під час утворення великих ОТГ повноваження державних адміністрацій і виконавчих

¹⁹ Схвалена Розпорядженням КМУ №333 від 1 квітня 2014р.

органів об'єднаних громад дублюються²⁰. При цьому місцеві державні адміністрації чинять спротив процесу перерозподілу повноважень, залишаючи за собою значну частину функцій, спускаючи “згори” Перспективні плани²¹.

Пункт 1.1.2. “Визначення переліку повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, створення районними та обласними радами власних виконавчих органів.

Ще у 2015р. до Парламенту було подано проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)²², який би замінив систему державних адміністрацій префектами і забезпечив передачу низки функцій виконавчим органам місцевого самоврядування (у т.ч. на районному та обласному рівнях). У 2015р. законопроект було попередньо схвалено Верховною Радою, отримано позитивний висновок КСУ, рекомендовано до прийняття профільним комітетом, однак з тих пір ситуація не зрушила з місця²³.

Головною перешкодою для прийняття даного законопроекту стала суперечлива, закріплена в “Перехідних положеннях” норма про визначення окремим законом “особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”.

Пункт 1.1.3. “Встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування. Такі повноваження не можуть скасовуватися чи обмежуватися органами державної влади будь-якого рівня, якщо це не передбачено законом”.

Для реалізації цього пункту в повному обсязі необхідні зміни до Конституції. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)²⁴ попередньо схвалений ВР і рекомендований до прийняття профільним комітетом ще в 2015р.... (докладно див. попередній пункт).

Пункт 1.1.4. “Запровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади за органами місцевого самоврядування, які не суперечитимуть принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань”.

Проект закону про нагляд за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування був презентований віце-прем’єром з питань регіонального розвитку в серпні 2018р.²⁵ Станом на початок 2019р., розроблення та подання до ВРУ проекту закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування” все ще значився у планах Уряду щодо реформи децентралізації²⁶.

Пункт 1.1.5. “Законодавче врегулювання питання проведення місцевих референдумів”.

Законопроекти про місцевий референдум, а також про всеукраїнський і місцеві референдуми, які вносилися до Верховної Ради VIII скликання, не були розглянуті.

1.2. Належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування²⁷

Більшість положень цього підрозділу (**nn.1.2.1-1.2.5**) можна вважати такими, що виконані (повністю або частково), хоча ступінь виконання часом важко оцінити через неконкретність термінів.

Не виконане наступне завдання **n.1.2.6.** “Надання права органам місцевого самоврядування обслуговувати місцеві бюджети за доходами і видатками спеціального фонду в банківських установах, обраних за відкритими процедурами закупівель. Встановлення чітких строків (до 5 днів) проходження платіжних доручень місцевих бюджетів у системі Державної казначейської служби та посилення відповідальності таких органів і їх посадових осіб за порушення строків”.

Затверджений Мінфіном Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів не містить згаданих положень²⁸.

²⁰ Див.: Парламентський комітет підтримав законопроект щодо утворення, реорганізації і ліквідації, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій. – Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/news/7880>.

²¹ Див.: Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. – УНЦПД, 2017р., с.18, https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.

²² Реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.

²³ Аналіз цього законопроекту див.: Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2015р., №4-5, с.40-43.

²⁴ Реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.

²⁵ Див.: Презентовано та обговорено законопроект щодо нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування. – Офіс Ради Європи в Україні, 22 серпня 2018р., <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/draft-law-on-legality-supervision-in-ukraine-presented-and-discussed>.

²⁶ Див.: Реформа децентралізації. – Урядовий портал, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80/print>; <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>.

²⁷ Докладніше див. с.17 цього видання (п.2.6.).

²⁸ Наказ Міністерства фінансів України №938 від 23 серпня 2012р.

1.3. Формування самодостатніх громад

Наступні пункти можна вважати виконаними частково.

Пункт 1.3.2 “Визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин)”.

Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” містить положення щодо основних умов такого об’єднання, однак не визначає низки важливих кількісних критеріїв формування територіальних громад: щодо площі території, чисельності населення, транспортної доступності до центрів надання публічних послуг тощо. Методикою формування спроможних територіальних громад²⁹ деталізовано просторові рамки таких громад через визначення зон доступності до їх адміністративних центрів, а також норми доступу до різних послуг. Однак, виглядає доцільним закріплення відповідних стандартів у законодавчому порядку.

Пункт 1.3.3 “Запровадження зміни меж територіальних громад виключно з урахуванням попереднього з’ясування думки відповідних місцевих громад”.

Закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад” передбачає проведення обов’язкового громадського обговорення, результати якого “враховуються” органами місцевого самоврядування під час розгляду питання про об’єднання. Однак урахування результатів такого обговорення, а також їх процедура залишаються на розсуд існуючих органів самоврядування.

Не виконаним є пункт 1.3.1 “Забезпечення принципу, відповідно до якого на одній території існує не більше одного органу місцевого самоврядування одного рівня, та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад”.

На сьогодні існує проблема дублювання функцій органами самоврядування новостворених ОТГ, районними радами та районними державними адміністраціями³⁰. Цю проблему має вирішити укрупнення районів і запровадження інституту префектів, передбачені проектом Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Також існує потреба прийняття Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель”, проект якого був внесений до Верховної Ради VIII скликання.

1.4. Територіальна організація влади на місцевому рівні

Не виконані найбільш принципові положення, що передбачають або безпосередньо пов’язані із внесенням змін до Конституції України.

Пункт 1.4.1 “Внесення змін до Конституції України, що забезпечать правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади”.

Зміни не внесені через наявність у перехідних положеннях законопроекту про внесення змін до Конституції пункту про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей³¹.

Пункт 1.4.2 “Забезпечення деконцентрації та децентралізації повноважень згідно з Концепцією реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Європейською хартією місцевого самоврядування. Реорганізація місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу”.

Пункт 1.4.3 “Реформування системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій, усунення дублювання їх повноважень”.

Відповідні положення закладені в не прийнятий законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”.

Пункт 1.4.4 “Забезпечення професійності та політичної нейтральності представництв виконавчої влади на місцях через прозорі конкурсні процедури добору керівників та посадових осіб цих органів”.

Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування”, що визначає принципи, правові та організаційні засади цієї служби, а також умови та порядок реалізації громадянами України права на неї так і не набув чинності через вето, накладене Президентом П.Порошенком. Предметом протиріч був спосіб призначення заступників сільських, селищних та міських голів: версія закону, підтримана Верховною Радою, передбачала призначення цих посадовців за пропозицією голови та затвердженням відповідної ради, в той час як Президент наполягав на конкурсній процедурі призначення³².

²⁹ Затверджена Постановою КМУ №214 від 8 квітня 2015р.

³⁰ Докладно див.: Брусенський О. РДА, райрада чи ОТГ: хто головний “на районі”? – Панорама Полтавщини, 16 листопада 2017р., <https://panoram.com.ua/news/rda-rayrada-chi-otg>.

³¹ Реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.

³² Пропозиції Президента до Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

Виконано пункт 1.4.5 щодо удосконалення інструментів Державного фонду регіонального розвитку: відповідні положення закріплено у ст.ст.20-22 Закону “Про засади регіональної політики” та у ст.24-1 Бюджетного кодексу України.

У процесі виконання пункт 1.4.6 “Удосконалення механізмів державно-приватного партнерства під час реалізації проектів розвитку”: проект закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення умов для модернізації інфраструктури шляхом реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, в т.ч. концесії” був поданий Урядом до попереднього складу ВР і перебував на етапі розгляду профільним комітетом³³.

2. Реформа публічного адміністрування

2.1. Реформа публічної служби

Виконано пункт 2.1.1. У 2016р. прийнято нову редакцію Закону “Про державну службу”. Закон також визначив систему управління державною службою. Також можна вважати виконаним **п.2.1.2.** – “Інституційне посилення системи управління державною службою”.

Виконано частково пункт 2.1.4 “Здійснення функціонального аналізу і організаційної реструктуризації (оптимізації) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, скорочення чисельності державних службовців, оптимізації витрат на забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування”.

Урядом у 2016р. схвалено “Стратегію реформування державного управління України на період до 2021р.”³⁴. У рамках її реалізації відбулося суттєве скорочення штату держслужбовців (з 2015р. до 2017р. – на третину), у міністерствах запроваджено неполітичну посаду державного секретаря – керівника державної служби на рівні міністерства. Здійснені інституційні зміни, пов’язані із запровадженням директоратів та генеральних департаментів. Водночас, реформа системи державного управління ще далека від завершення і має суттєві недоліки³⁵.

Не виконано пункт 2.1.3 “Прийняття нової редакції Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, що ґрунтується на європейських принципах публічної служби”.

Відповідний Закон був прийнятий Парламентом, але так і не набув чинності через вето, накладене Президентом П.Порошенком. Предметом протиріч був спосіб призначення заступників сільських, селищних та міських голів: версія закону, підтримана Верховною Радою, передбачала призначення цих посадовців за пропозицією голови та затвердженням відповідної ради, тоді як Президент наполягав на конкурсній процедурі призначення³⁶.

2.2. Реформа Кабінету Міністрів України, системи інших державних органів

Пункт 2.2.1 “Внесення змін до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” та інших законодавчих актів України щодо: закріплення загальних принципів процесу прийняття рішень Кабінетом Міністрів України, у тому числі з метою посилення відповідальності профільного міністра; запровадження посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України; запровадження колегіальності та прозорості діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, шляхом завчасного оприлюднення проектів рішень Кабінету Міністрів України та підвищення ефективності роботи урядових комітетів”.

Виконано частково. Наразі відповідно до ст.4 Закону “Про Кабінет Міністрів України” процес прийняття рішень Кабінетом Міністрів визначається Регламентом, який затверджує сам Уряд. Закон “Про державну службу” запроваджує посаду Державного секретаря Кабінету Міністрів як голови секретаріату КМ – підрозділу, що здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України.

Стаття 3 Закону “Про Кабінет Міністрів України” передбачає, що проекти нормативно-правових актів Уряду оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом “Про доступ до публічної інформації” (однак не вказується, коли саме такі проекти мають оприлюднюватися).

Пункт 2.2.2 “Внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” та інших законодавчих актів України щодо: запровадження інституту державних секретарів міністерств; скорочення політичних посад заступників міністра; укрупнення департаментів міністерств з посиленням відповідальності та розширенням повноважень їх керівників, утворення типових секретаріатів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; фінансування міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до обсягу покладених на них завдань та результатів їх виконання; надання міністру виключних

³³ Реєстр. №8126 від 15 березня 2018р.

³⁴ Розпорядження КМУ “Деякі питання реформування державного управління України” №474 від 24 червня 2016р.

³⁵ Див., зокрема: Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. – SIGMA, червень 2018р., https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf.

³⁶ Пропозиції Президента до Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569.

повноважень щодо внесення Кабінету Міністрів України пропозицій про призначення своїх заступників та керівників центральних органів виконавчої влади, що ним координуються, посилення його політичної відповідальності за реалізацію державної політики у відповідній сфері; надання керівнику центрального органу виконавчої влади повноважень з призначення своїх заступників”.

Виконано частково. Відповідно до чинної редакції законів “Про центральні органи виконавчої влади” і “Про Кабінет Міністрів України”, інститут державних секретарів міністерств запроваджено, однак: департаменти міністерств у цих законах не згадуються; заступники міністрів призначаються за поданням Прем’єр-міністра; Кабмін призначає заступників керівників ЦОВВ. Законопроект, що передбачав низку передбачених Угодою змін, було відхилено профільним комітетом через технічну недосконалість³⁷.

Пункт 2.2.3 “Запровадження системи аналізу, прогнозування та стратегічного планування державної політики”.

Не виконано. МЕРТ розробило відповідний законопроект у кінці 2017р.³⁸, однак він не був зареєстрований у Верховній Раді.

Пункт 2.3 “Прийняття закону, що врегулює процедуру притягнення Президента України до відповідальності в порядку імпичменту”.

Не виконано. Відповідні законопроекти Парламентом не розглядалися.

2.4. Адміністративні послуги та адміністративні процедури

Пункт 2.4.1 “Делегування органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноважень з надання базових адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб – підприємців, об’єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань, реєстрація автотранспортних засобів, оформлення посвідчень водія)”.

Виконано. Прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг”, який передбачає відповідні положення.

Пункт 2.4.2 “Розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг у районах та містах обласного значення, забезпечення надання через них базових адміністративних послуг”.

Виконується³⁹.

Пункт 2.4.3 “Скорочення кількості адміністративних послуг. Впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг”.

Виконано частково. Протягом 2015-2017рр. до Закону “Про адміністративні послуги” було внесено низку змін з метою його оптимізації.

Пункт 2.4.4 “Законодавче врегулювання відповідно до стандартів Ради Європи відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб’єктами господарювання, підвищення ефективності процедури адміністративного (несудового) оскарження (закон про адміністративну процедуру)”.

Не виконано. Проект закону “Про адміністративну процедуру” внесено Кабінетом Міністрів до Парламенту, але не розглянуто.

2.5. Електронне врядування

Пункт 2.5.1 “Розроблення та затвердження Державної концепції електронного врядування України”.

Виконано. Уряд схвалив концепцію розвитку електронного урядування в Україні у 2017р.⁴⁰

Пункт 2.5.2 “Прийняття пакета законів, що унормують порядок і послідовність створення систем електронного врядування на всіх рівнях органів державної влади”.

Виконано частково (в процесі виконання). Відповідно до ст.9 Закону “Про адміністративні послуги”, адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, зокрема через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Було ухвалено закони “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України”, “Про електронні довірчі послуги”.

³⁷ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади” (реєстр. №2354а від 15 липня 2015р.).

³⁸ Проект Закону України “Про державне стратегічне планування”. – Сайт МЕРТ, 5 грудня 2017р., <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia>.

³⁹ Мережа Центрів надання адміністративних послуг в Україні, <http://map.cnap.in.ua>.

⁴⁰ Розпорядження КМУ №649 від 20 вересня 2017р.

Пункт 2.5.3 “Реформування системи електронного цифрового підпису з метою забезпечення інтероперабельності, відповідності стандартам застосування електронного цифрового підпису в державах ЄС”.

Виконано. Закон “Про електронні довірчі послуги” прийнято у 2017р.

2.6. Реформа публічних фінансів

Серед найважливіших цілей діяльності Верховної Ради і Уряду в системі державних (публічних) фінансів виокремлювалося запровадження середньострокового бюджетного прогнозування та планування, системи стратегічного планування, у тому числі шляхом запровадження трирічної бюджетної декларації та стратегічних планів міністерств з переглядом існуючої системи державних цільових програм на основі системи державного планування та прогнозування (**п.2.6.1.**).

Планувалося, що замість однорічних основних напрямів бюджетної політики Бюджетною декларацією визначатиметься бюджетна політика на наступні три роки, а на місцевому рівні бюджетною основою стануть трирічні місцеві фінансові плани. Також очікувалося, що це надасть стійкості і прогнозованості бюджетному процесу, підвищить відповідальність розпорядників коштів, сприятиме покращенню контролю виконання, у т.ч. шляхом обмеження “політично вмотивованих” переглядів доходної і видаткової частини як Державного бюджету, так і місцевих бюджетів.

Важливим стало також запровадження довгострокових “рамок” для основних показників Державного бюджету (державний борг та гарантований державою борг не вище 60% ВВП, дефіцит державного бюджету – 3% ВВП; державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду держбюджету та інші).

Формально з ухваленням Закону “Про внесення зміни до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” (23 березня 2017р.) **вказане положення може вважатися виконаним.**

Фактично ж, реальність є дещо іншою. З одного боку, дійсно, у квітні 2018р. Уряд підготував проект постанови про основні напрямки бюджетної політики на 2019-2021рр. (бюджетну декларацію), що можна вважати кроком у правильному напрямі (спрямованому на виконання положення Коаліційної угоди), на основі якої у подальшому здійснювалися кроки бюджетного процесу.

Однак, з іншого – вже у 2019р. Верховна Рада про декларацію по суті “забула”, не було здійснено жодних заходів з підготовки та розгляду відповідних документів (частково це можна пояснити виборчим марафоном, проте Мінфін і Уряд формально безпосереднього не причетні до виборів Президента, а тому бюджетотворча діяльність не могла бути ігнорована). Тому цей пункт **не може вважатися виконаним.**

Хоча Коаліційною угодою передбачалася стабілізація і прозорість бюджетного процесу, насамперед у частині закріплення чітких бюджетних правил, зокрема щодо виключних випадків внесення змін до Державного бюджету України протягом поточного року (про це йдеться у **п.2.6.2.**), однак так і не вдалось уникнути кількарізового перегляду Державного бюджету упродовж поточного року.

Поставленій мети досягти не вдалося. Практика внесення змін до бюджету є перманентною, а окремі коригування відбуваються навіть “заднім числом”. Насамперед, це стосується видаткової частини, де змінами співвідносяться із фактичними видатками⁴¹.

Державні фінанси країни вимагають чіткого контролю та зовнішнього аудиту, на що й спрямована нова редакція Закону “Про Рахункову палату” (ухвалена 2 липня 2015р.) (**п.2.6.4.**). Рахунковій палаті відводиться особлива роль як вищій незалежній установі, діяльність якої покликана забезпечити належний контроль виконання бюджетних коштів.

Тобто, **формально вказане положення виконане.** Однак, поки діяльність Рахункової палати залишається недостатньо результативною та ефективною, у т.ч. внаслідок політизованого процесу підбору її кадрового складу.

Відбулося нормативне врегулювання питання проведення аудиту місцевих бюджетів та їх прозорості звітності (**п.2.6.5.**).

Зокрема, прийнято Постанову КМУ “Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів”, додаткові повноваження стосовно контролю надходжень, закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки та використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави отримала і Рахункова палата.

Постановою КМУ “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018-2020 роки” (№883 від 22 серпня 2018р.) було зроблено важливий перший крок у рамках коаліційного завдання (**п.2.6.6.**), спрямованого на створення системи управління ризиками державного боргу з метою запобігання піковим навантаженням на державний бюджет.

⁴¹ Так, для Бюджету-2019 (ухваленому 23 листопада 2018р.) вже 28 лютого 2019р. Законом України внесено зміни стосовно головних показників державного бюджету – “уточнені” показники доходів і видатків (як загального фонду, так і спеціального). Причому, відповідні положення Закону застосовувалися з 1 січня 2019р.

Хоча вказана стратегія й була схвалена, однак одразу виявився недолік боргової політики України. Так, передбачалося, що вдасться *розширити вторинний ринок державних облігацій за рахунок проведення активних операцій з державним боргом (п.2.6.6)*. Однак, поки облігації внутрішньої державної позики використовуються виключно для фінансування дефіциту бюджету (а не управління боргом), є високодоходним інструментом, який залишається привабливим для отримання високих фіксованих прибутків, у т.ч. у доларовому еквіваленті⁴².

У рамках Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020рр.⁴³ розроблено низку нормативних документів, спрямованих на *запровадження системи внутрішнього контролю і аудиту відповідно до стандартів ЄС (п.2.6.7)* з окремим наголосом на дотриманні загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі.

Поряд з цим, змінами до Бюджетного кодексу стосовно (вказаного вище) запровадження середньострокового бюджетного планування очікувалось *(п.2.6.8) запровадження повноцінної системи планування і оцінювання виконання Державного бюджету України за результатами (запровадження комплексної системи ключових показників ефективності, зокрема результативних показників ефективності надання державних послуг)*.

Однак, *“традиційна” непередбачуваність бюджетної та податкової політики, і відсутність цілісної системи стратегічного планування не дозволяють говорити про належні зміни. І, як вказувалося вище, поки положення Бюджетного кодексу про середньострокове планування належно не працюють*.

27 лютого 2019р. Постановою №222 Кабінет Міністрів ухвалив розроблену Мінекономрозвитку разом із Державною службою статистики Програму розвитку державної статистики до 2023р., спрямовану на *запровадження методології “Європейська система рахунків 2010” (ESA 2010) у публічні фінанси (п.2.6.9)*.

Хоча урядом проводиться значна робота у напрямі дотримання вимог, правил, стандартів ЄС, однак поки фактична результативність залишається не належного рівня, і навіть керівництвом міністерств і відомств визнається необхідність нагальних реформ у завданнях стратегічного планування і контролю.

22 березня 2017р. Кабінет Міністрів погодив законопроект щодо створення Служби фінансових розслідувань. Прийняття відповідного Закону і втілення його положень мало б відповідати завданню *(п.2.6.11) розділення сервісної та правоохоронної функцій фіскальної служби шляхом утворення єдиного органу для запобігання, виявлення, розкриття та розслідування економічних злочинів*.

Однак, цей намір піддався значній критиці. Так, головне застереження підприємницької спільноти пов'язувалося з тим, чи не буде утворений “мега-правоохоронний” орган таким, що ніким не контролюватиметься. У підсумку Закон не був прийнятий, а відповідне положення залишилося невиконаним.

Одним із індикаторів успішності співпраці України з МВФ вважається *дотримання т.зв. “структурних маяків” (п.2.6.12)*. Насамперед, йдеться про дефіцит сектору загальнодержавного управління та інфляцію⁴⁴.

Хоча останніми роками дефіцит державних фінансів є незначним (у рамках допустимих 2-3% ВВП), однак слабкість або дороговизна джерел його (дефіциту) фінансування, залишають високими ризики макроекономічної і фінансової стійкості України.

Стосовно ж інфляції, то її оцінка виглядає політизованою (відверто занижений показник індексу споживчих цін). Основним чинником інфляції, звичайно, є перманентне продовження зростання житлово-комунальних тарифів⁴⁵, а також періодична валютна нестійкість, яка формує негативні девальваційні, а з тим і інфляційні очікування. Тому, хоча формально Україна орієнтується на індикатори МВФ, однак у дійсності поки далеко від їх надійного досягнення.

Ухвалення змін і доповнень до Закону “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” *(п.2.6.13)* підтверджує зобов’язання України щодо створення ефективної системи контролю державної допомоги суб’єктам господарювання, за зразком системи в ЄС. Головні вимоги і напрями дії Закону стосуються:

- впровадження основних принципів ЄС у сфері державної допомоги;
- забезпечення інституційної спроможності незалежного органу з питань державної допомоги;
- розроблення підзаконних нормативно-правових актів з питань державної допомоги суб’єктам господарювання з урахуванням законодавства ЄС, судової практики Суду ЄС, рамковими положеннями, керівними принципами та іншими чинними адміністративними актами ЄС;
- забезпечення прозорості.

Внесенням змін до Бюджетного кодексу⁴⁶ очікувалось *запровадження нових підходів до формування місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин*

⁴² Зокрема, у 2018-2019рр. нерезиденти інвестували значні ресурси в ОВДП під прибутковість 18-19%. В умовах валютної стабільності це означає безризикову доларову доходність принаймні на тому ж рівні, що є вкрай невигідно для державних фінансів.

⁴³ Стратегія ухвалена Розпорядженням КМУ №142 від 8 лютого 2017р.

⁴⁴ Також до структурних маяків як правило належать (чисті) міжнародні резерви, грошова база (чи її стеля), рамки внутрішнього кредитування та інші. Однак, більшість таких індикаторів стосуються НБУ, який є незалежним у своїй діяльності від інших державних інститутів.

⁴⁵ Зауважимо, якщо попередніми роками інфляційна динаміка визначалася переважно зростанням вартості продуктів харчування, а починаючи з 2014р. головні інфляційні дестабілізуючі джерела знаходяться у сфері адміністрування обслуговування житла, житлово-комунальних і транспортних послуг, і поки не проглядається надійних інструментів їх покращення.

⁴⁶ Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”.

(**n.2.6.14**). Водночас, попри декларації та наміри, фактично не були встановлені чіткі рамки і повноваження, не були розмежовані права і зобов'язання, які б дозволили формалізувати міжбюджетні відносини.

Поряд з цим, усе ж відбувся перерозподіл ресурсів між державним і місцевими бюджетами, загалом на користь місцевих бюджетів. Так, вказаним Законом була врегульована низка питань стосовно формування зведеного бюджету України на 2019р., зокрема зарахування частини рентної плати до місцевих бюджетів, державні гарантії медичного обслуговування населення, перелік пільг і субсидій населенню⁴⁷.

Серед найвагоміших рішень – надання можливості обласним і міським радам позичати кошти у міжнародних фінансових організацій під заставу комунальної власності, що, хоча й несе значні ризики (в т.ч. внаслідок відсутності належної практики), проте може суттєво зміцнити місцеві фінанси.

Окремі результати виявилися позитивними. Так, з початку запровадження децентралізації у 2014р. місцеві бюджети зросли у понад 4 рази – з 70 млрд. грн. до майже 270 млрд. грн. У власність громад передано 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення.

Однак, Кабінет Міністрів залишає за собою право на практику досить вільного перерозподілу ресурсів. Так, Кабмін зменшив обсяг фінансування програми з надання субвенцій місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату послуг ЖКГ (обсяг яких на 2019р. зріс на 40%), на 13,6 млрд. грн., водночас збільшивши програму з виплати субсидій у грошовій формі на 5,5 млрд. грн.⁴⁸ Відповідно, це положення можна вважати виконаним частково.

2.7. Реформа державних закупівель

Значна увага у КУ була зосереджена на важливій складовій державних фінансів – реформі державних закупівель. У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС Україна, зокрема, взяла на себе зобов'язання привести своє законодавство у сфері публічних закупівель у відповідність до правил ЄС, що регулюються відповідними Директивами ЄС⁴⁹. Це означає, що, починаючи з порогових меж, зазначених в Угоді, процедури публічних закупівель в Україні мають відбуватись за тими ж правилами, що і закупівлі в ЄС.

На виконання цього положення прийнято Закон “Про публічні закупівлі”. Серед положень у частині вдосконалення системи державних закупівель, які так чи інакше знайшли своє відбиття у вказаному законі і вважаються виконаними, слід назвати:

- законодавче визначення особливостей процедур державних закупівель у сферах, де вони проводяться за процедурою одного учасника, у т.ч. передбачення заходів, спрямованих на недопущення здійснення закупівель за цінами вищими, ніж середньоринкові. Створення реєстру основних постачальників та постійне здійснення моніторингу ринкових цін з метою оперативного контролю за цінами (**n.2.7.1**);
- спрощення процедур для учасників тендерів (**n.2.7.6**);
- запровадження системи електронних державних закупівель відповідно до зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію з ЄС (**n.2.7.2**);
- закріплення вимоги до всіх компаній, які хочуть взяти участь у державних закупівлях, щодо встановлення та оголошення кінцевих власників (фізичних осіб), частка володіння яких перевищує 10 % (**n.2.7.3**);
- забезпечення обов'язкового оприлюднення на порталі уповноваженого органу всіх документів, пов'язаних з проведенням тендеру та визначенням переможця (**n.2.7.4**);
- створення чітких регламентів оскарження результатів торгів до Антимонопольного комітету України. Запровадження особистої відповідальності посадових осіб за діяльність чи бездіяльність, що перешкоджає прозорості та ефективності державних закупівель (**n.2.7.8**).

Поряд з цим, як реалізація **n.2.7.7**, Антимонопольним комітетом сформовані зведені відомості про рішення органів АМКУ щодо визнання вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді антиконкурентних узгоджених дій, які стосувалися спотворення результатів торгів (тендерів), а також щодо можливого подальшого судового розгляду цих рішень.

Таким чином, цей пункт КУ можна вважати **формально значною мірою виконаним**. Водночас, зважаючи на часту змінюваність умов економічної діяльності, необхідним є постійний моніторинг ситуації та своєчасне внесення коректив.

⁴⁷ Покращилась фактична ситуація з міжбюджетними трансфертами. Так, Урядом, згідно з бюджетним законодавством, забезпечено станом на 1 травня 2019р. перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 86,6 млрд. грн., що складає 97,4% передбачених розписом асигнувань на січень-квітень 2019р., зокрема:

- базова дотація перерахована в сумі 3,4 млрд. грн., або 100% до розпису асигнувань;
- медична субвенція – 18,6 млрд. грн. (100%);
- субвенції на соціальний захист населення – 36,6 млрд. грн. (95,8%);
- освітня субвенція – 21,1 млрд. грн. (99,8%).

Докладніше див.: Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів, <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informatsiia-pro-vykonannia-mistsevykh-budzhetyv-?category=borg&subcategory=basic-information>.

⁴⁸ Розпорядження КМУ “Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2019 рік” №357 від 22 травня 2019р. Усього загальне фінансування виплати субсидій населенню зменшено на близько 8 млрд. грн.

⁴⁹ Докладніше див.: Особливості проведення процедури закупівлі “Відкриті торги”. – ЮРИСТ&ЗАКОН, №11, http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010178.

2.8. Реформа управління державною власністю та приватизація

Важливими для розвитку соціально-економічного середовища мали б стати положення, спрямовані на управління державною власністю і приватизацію. Хоча ухвалено важливий Закон “Про приватизацію державного і комунального майна”⁵⁰, проте це не вплинуло на приватизаційний процес в Україні, який загалом виявився провальним.

Ледь не щороку законодавчо відбувається скорочення переліку об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (**п.2.8.1**). Однак, це жодним чином не впливає на виконання завдань КУ (**пп.2.8.2-2.8.5**) та результативність приватизації⁵¹.

Приватизаційні втрати посилюють інші макроекономічні ризики. Так, у 2017р. Урядом Розпорядженням⁵² (у зв’язку з недонадходженням коштів від приватизації держмайна) затвердив збільшення запозичень (через ОВДП) для фінансування загального фонду держбюджету на понад 13,7 млрд. грн.

Ще гірша ситуація склалася у 2018р. (хоча, як вказано, Верховна Рада й ухвалила новий Закон “Про приватизацію державного і комунального майна”). Надходження від приватизації державного майна склали лише 355 млн. грн., тобто близько 2% річного показника, затвердженого у держбюджеті. Відтак, для покриття розриву в обсягах фінансування дефіциту держбюджету Уряд збільшив залучення внутрішніх запозичень⁵³ обсягом близько 18,5 млрд. грн.

В Україні розпочато заходи, спрямовані на *удосконалення системи державного корпоративного управління*, у т.ч. шляхом запровадження інституту незалежних директорів (**п.2.8.6**).

Для цього було ухвалено Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів”⁵⁴, яким було закладено основу нового формату діяльності наглядової ради, що відповідає прийнятим раніше Принципам корпоративного управління⁵⁵ і яким запроваджується інститут “незалежних директорів” (врегульований, серед іншого, Законом “Про акціонерні товариства”). Поки ж корпоратизовано лише окремі великі підприємства, тому **про загальне удосконалення системи державного корпоративного управління не йдеться**.

Владою очікувалася швидка та *ефективна корпоратизація всіх державних підприємств* (**п.2.8.7**)⁵⁶, завдяки чому планувалося зробити державні підприємства прибутковими. Нова система корпоративного управління державними підприємствами мала б зрівняти їх із конкурентами на ринку, зробити їх прозорішими, покращити фінансові результати, збільшивши надходження в держбюджет, та покращити якість послуг для населення.

Поки вказані цілі не можна вважати такими, яких вдалося досягти.

Фонд державного майна на власному офіційному порталі подає *звіти про результат перевірок виконання інвестиційних зобов’язань* (**п.2.8.8 можна вважати виконаним**)⁵⁷.

VIII. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИСКОРЕНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

1. “Розроблення довгострокової стратегії розвитку високотехнологічних виробництв із визначенням галузей-драйверів, що дасть можливість забезпечити створення нових робочих місць та повернення трудових мігрантів, переорієнтацію системи державного замовлення в освіті під завдання зазначеної стратегії”.

Попри схвалення 6 квітня 2017р. Урядовим комітетом Стратегії розвитку високотехнологічних індустрій для України до 2025 року⁵⁸, **цей пункт КУ слід вважати невиконаним**. На сьогоднішній день документ не було розглянуто та затверджено КМУ.

⁵⁰ Закон набув чинності 7 березня 2018р.

⁵¹ Так, надходження до Державного бюджету від приватизації у 2017р. (найбільш успішний рік у постмайданний період) склали 3,4 млрд. грн. з 17,1 млрд. грн. запланованих у відповідному Законі про Держбюджеті. Упродовж року не було проведено жодного конкурсу приватизації великого привабливого підприємства. Замість послідовної реалізації приватизаційної політики, ФДМУ обмежився продажом окремих пакетів акцій, а також орендою державного майна. Так, у серпні 2017р. ФДМУ були реалізовані пакети державних акцій (по 25% кожен) ПАТ “Донецькобленерго”, ПАТ “Західенерго” та ПАТ “Київенерго”. Слід зазначити, що, *по-перше*, всі три пакети акцій придбала компанія *Ornexlimited*, що належить до найбільшої фінансово-промислової групи України СКМ (фактично СКМ докупила блокуючі пакети акцій тих енергокомпаній, які вона вже контролює). *По-друге*, загальна сума, за яку були продані пакети акцій трьох енергетичних компаній, склала близько 1,32 млрд. грн., при цьому придбані активи лише компанії ПАТ “Західенерго” перевищили стартову ціну, а два інші активи – продані за стартовою ціною, що свідчить про відсутність конкуренції.

⁵² Розпорядження КМУ “Про збільшення у 2017р. обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв’язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування” №921 від 18 грудня 2017р.

⁵³ Слід нагадати, що таке розширення часто виступає проінфляційним чинником.

⁵⁴ Закону набув чинності 1 травня 2016р.

⁵⁵ Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку “Про затвердження Принципів корпоративного управління” №955 від 22 липня 2014р.

⁵⁶ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об’єктами державної та комунальної власності”, набув чинності 25 червня 2016р.

⁵⁷ Див., зокрема: Звіт про результати контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об’єктів приватизації, здійсненого державними органами приватизації протягом першого кварталу 2019 року. – ФДМУ, <http://www.spfu.gov.ua/ua/documents/press-list/spf-privatization-performance-reports/13789.html>.

⁵⁸ Докладно див.: Урядовий комітет під головуванням Степана Кубіва схвалив Стратегію розвитку високотехнологічних індустрій для України до 2025 року – МЕРТ, 6 квітня 2017р., <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a8590ddc-7f44-49ed-8587-4127ca3655bd&title=UriadoviiKomitetPidGolovuvanniamStepanaKubivaSkhvalivStrategiiuRozvitkuVisokotekhnologichnikhIndustriiDliaUkrainiDo2025-Roku>.

Відсутність належного законодавчого забезпечення (з визначенням галузей-драйверів) та інституційної підтримки розвитку інноваційних галузей економіки, є опосередкованим результатом наднизької частки високотехнологічних товарів у загальному експорті. Дані Світового банку свідчать, що частка високотехнологічних товарів у промисловому експорті для України скоротилася за 2 роки на 2,2 в.п. – з 7,2% у 2015р. до 5% у 2017р.⁵⁹, тоді як для деяких колишніх країн Радянського Союзу частка є значно вищою, зокрема для Росії та Литви – по 12%, Латвії – 17%, а для Казахстану – 23%⁶⁰.

4. “Законодавче запровадження захищених ринкових механізмів інвестування в енергомодернізацію, енергосервісні контракти для масштабного залучення приватних інвестицій у енергоефективність істотного зменшення енерговитрат у державному та комунальному секторах економіки, а також мінімізації зовнішньої енергозалежності держави”.

З метою виконання цього пункту, а також положень п.6. Розділу XII КУ “Реформа енергетики та енерго-незалежність”, 9 квітня 2015р. прийнято Закон “Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб’єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації”, яким встановлюються правові та економічні засади здійснення енергосервісу⁶¹.

Пункт можна вважати виконаним, оскільки практична реалізація норм Закону дозволила отримати перші позитивні результати: за даними Держенергоефективності, станом на середину травня 2019р., у країні реалізовувалося 330 ЕСКО-контрактів на суму в понад 400 млн. грн.⁶² Завдяки проведеним роботам (утеплення, модернізація котельень, облаштування індивідуальних теплових пунктів тощо) за діючими ЕСКО-контрактами щорічна економія на енергоспоживанні залежно від регіону країни складає від 15% до 70%.

6. “Запровадження системного міжнародного просування українських виробників, у тому числі через міжнародні виставки, та України як зовнішнього виробничого майданчика для глобальних ринків та науково-дослідницької платформи для багатонаціональних високотехнологічних корпорацій”.

Пункт у процесі виконання.

Такий інструмент маркетингових комунікацій, як виставкова діяльність, зокрема участь у них вітчизняних товаровиробників за різними напрямками, розвивається швидкими темпами. Нині існує безліч прикладів підтримки в такий спосіб українських експортерів. Зокрема, при МЕРТ у 2018р. створена ДУ “Офіс з просування експорту України”, який здійснює підтримку українського бізнесу за кордоном, у т.ч. через міжнародні виставки⁶³. Також, за підтримки Швейцарського міністерства економіки в країні діє програма *SIPPO (Swiss Import Promotion Programme)*, за якою здійснюється підтримка⁶⁴ українських товаровиробників у секторах металообробки, електроніки, деревообробки, народного промислу, текстилю та програмного забезпечення на ринках ЄС.

Доволі активно проводяться заходи з підтримки вітчизняних експортерів на рівні регіональних ТПП⁶⁵. Також, Представництво України при ЄС безкоштовно надає і консультативну (питання митних тарифів та порядок застосування; вимоги до якості продукції, процедура її сертифікації тощо), і практичну підтримку зацікавленим підприємствам, що бажають вийти на європейський ринок.

Позитивно себе зарекомендував канадсько-український проект підтримки торгівлі та інвестицій – *CUTIS*, ініціатива Уряду Канади на 2016-2021рр. У межах проекту проводиться активна просвітницька робота з бізнесом щодо особливостей експорту до Канади та переваг Угоди про вільну торгівлю між Канадою та Україною⁶⁶.

Одночасно, поряд з секторами промисловості та послуг, здійснюється підтримка вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції, про що свідчить їх учать у міжнародних виставках: “*China International Import Expo 2018*”, “*Asia Fruit Logistica 2017*”. Це передбачено **п.3.5** Розділу XI Коаліційної Угоди “Сприяння просуванню вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та продуктів харчування на зовнішні ринки збуту, зокрема їх участі у міжнародних виставках”.

⁵⁹ Найбільш вагомі позиції в експорті високотехнологічної продукції України посідає авіаційно-космічна техніка, електротехніка та комунікації, програмне забезпечення, а також фармацевтична продукція. Країнами, куди сьогодні спрямовується продукція, є Казахстан, Литва, Естонія, Німеччина, Іран, Кувейт.

⁶⁰ Джерело: High-technology exports (% of manufactured exports). – The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MF.ZS?view=chart>.

⁶¹ Енергосервіс – комплекс технічних та організаційних енергозберігаючих (енергоефективних) та інших заходів, спрямованих на скорочення замовником енергосервісу споживання та/або витрат на оплату паливно-енергетичних ресурсів та/або житлово-комунальних послуг порівняно зі споживанням (витратами) за відсутності таких заходів. Енергосервіс реалізується за умови залучення до співпраці енергосервісної компанії (ЕСКО) на підставі укладеного енергосервісного контракту. Енергосервіс є досить поширеною практикою серед країн ЄС і регулюється Директивою 2012/27/EU Європейського Парламенту та Ради про енергоефективність від 25 жовтня 2012р. Це доводить, що країна діє відповідно до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, до якого країна приєдналася у 2011р.

⁶² Див.: Харків чекає на ЕСКО-інвесторів: вже оголошено перші чотири тендери. – Сайт Держенергоефективності, <http://saee.gov.ua/uk/news/2935>.

⁶³ Цього року вітчизняні підприємства брали участь: у виставці *TechXLR8* (компанії сектору ICT, Information and communications technology), що проходила у Лондоні в рамках *London Tech Week*; у виставці *Africa Rail* (українські компанії сектору машинобудування), що проходила у м. Йоганнесбург (ПАР).

⁶⁴ Суть підтримки – розміщення інформації про українських товаровиробників на корпоративному стенді *SIPPO* на міжнародних профільних виставках у Берліні (*Fruitlogistica*), Ганновері (*Hannovermesse*, *CeBIT*), Мюнхені (*BAU*) з метою забезпечення необхідного інформування європейських партнерів.

⁶⁵ При кожній ТПП існує центр чи діє проект з підтримки вітчизняних експортерів, де останній може отримати інформацію стосовно експортного потенціалу тієї чи іншої країни, системи ціноутворення та конкуренції на певному товарному ринку; експортний план просування товару/послуги; допомогу в організації зустрічей з потенційними партнерами; консультування з митного оформлення товарів/послуг.

⁶⁶ Здійснюється сприяння участі українського бізнесу у торгових ярмарках, виставках та *B2B*-заходах, спрямованих на розширення бізнес-зв'язків з Канадою, зростання експорту та залучення інвестицій.

За даними аналізу, зробленого Офісом ефективного регулювання (BRDO)⁶⁷, підпункти 2 “Формування шляхом залучення приватних інвесторів сучасної індустріальної та інноваційної інфраструктури, яка відповідатиме вимогам іноземних та українських інвесторів, для розміщення виробничих підприємств і науково-дослідницьких центрів” та 3 “Законодавче встановлення стимулюючих особливостей для нових виробництв, науково-дослідних центрів, а також компаній сфери інформаційних технологій” варто вважати **не виконаними**.

У цілому стосовно реалізації завдання цього розділу можна зробити наступні висновки.

Гальмування переходу економіки України на модель високотехнологічного розвитку прирікає економіку країни на мінімальні темпи економічного зростання, які здатні забезпечити морально і в багатьох випадках фізично застарілі потужності традиційних галузей і виробництв української економіки: 2-3 % на рік – це їх максимум, вище якого українська економіка просто не здатна стрибнути за нинішньої структури.

Істотне підвищення темпів росту економіки можливе лише на основі поширення новітніх галузей і виробництв, здатних продукувати товари з високим рівнем доданої вартості та сучасні високовартісні послуги.

В Україні досягнуто певного прогресу в розгортанні мережі інститутів, що мають підтримувати інноваційний розвиток. Створені для цієї мети в 2017р. Національна рада України з питань розвитку науки і технологій та Рада з розвитку інновацій отримали доповнення у вигляді низки нових інституційних утворень з проведення інноваційної політики – Національного фонду досліджень України⁶⁸ та Міжвідомчої ради з координації фундаментальних і прикладних досліджень в Україні⁶⁹, а також Ради з питань інтелектуальної власності⁷⁰.

Певне позитивне значення можуть мати заходи, передбачені в контексті стимулювання розвитку деяких наукомістких секторів економіки, а саме схвалення Урядом Стратегії відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022р.⁷¹ та Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020рр. та плану заходів щодо її реалізації⁷².

У контексті політики сприяння процесам інновацій Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Всесвітньою організацією інтелектуальної власності у липні 2018р. був укладений Меморандум про взаєморозуміння щодо створення Центрів підтримки технологій та інновацій в Україні.

Водночас, слід відзначити, що погоджений (але так і не схвалений Урядом) проект Стратегії розвитку високотехнологічних індустрій для України до 2025р. мав передбачити реалізацію п'яти програм створення передумов для інноваційного розвитку економіки України, зокрема:

1. Створення Офісу розвитку інновацій для підтримки інноваційних проєктів;
2. Розвиток експортно-орієнтованої інноваційної екосистеми;
3. Цифровий порядок денний для України – розвиток цифрової інфраструктури та суспільства⁷³;
4. Програма заохочення та залучення світових високотехнологічних лідерів до розвитку виробництва, проведення наукових досліджень та створення робочих місць в Україні;
5. Програма популяризації застосування високих технологій, науки і техніки громадянами, насамперед серед молоді.

Стратегія мала стати інструментом системної координації діяльності різних інноваційних структур та інститутів сприяння інноваційному розвитку (венчурних фондів, бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій, технологічних та наукових парків, технологічних кластерів) і фактично сприяти об'єднанню їх єдиної інноваційної системи.

Проте на сьогодні цей процес фактично застопорився, напевно через відсутність сприйняття Урядом у цілому цього питання як ключового пріоритету.

Загалом, цей розділ КУ реалізований мінімально і фактично головні його цілі не досягнуті.

⁶⁷ BRDO проаналізував виконання коаліційної угоди як документа державної політики. – BRDO, 8 квітня 2019р., <http://brdo.com.ua/news/coalition-agreement-analysis>.

⁶⁸ Постанова КМУ №528 від 4 липня 2018р.

⁶⁹ Постанова КМУ №526 від 4 липня 2018р.

⁷⁰ Постанова КМУ №90 від 7 лютого 2018р.

⁷¹ Розпорядження КМУ “Деякі питання вітчизняного авіабудування” №429 від 10 травня 2018р.

⁷² Розпорядження КМУ №67 від 17 січня 2018р.

⁷³ Замість цієї програми ухвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018-2020рр.: однак, *по-перше*, концепція – не програма, а *по-друге*, обмежений часовий горизонт девальвує значення цього документа.

ІХ. РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА, РОЗВИТОК ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УМОВ КОНКУРЕНЦІЇ

1. Створення сприятливого для інвестицій середовища

Декларації влади про “забезпечення належного виконання усіма центральними органами виконавчої влади Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (п.1.1) поки залишаються лише гаслами. Прозора і зрозуміла регуляторна політика не стала ознакою української економіки.

Значним упущенням є відсутність у практиці української законотворчості кількісного аналізу вигід і витрат під час реалізації державної регуляторної політики всіма її суб’єктами без винятку. Є підстави стверджувати, що без вказаного аналізу практика системи державного управління загалом залишатиметься незадовільною.

Не відбулося усунення надмірного регулювання господарської діяльності шляхом зменшення кількості документів дозвільного характеру, дозвільно-погоджувальних процедур, переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та переліку продукції, що підлягає обов’язковій сертифікації в Україні (п.1.2).

Хоча в Україні відповідний Закон було ухвалено ще у 2011р., однак двічі-тричі на рік положення переглядаються і уточнюються, а також ухвалюються законодавчі і нормативні акти стосовно окремих господарських сфер⁷⁴. Тож у цій частині послаблення регуляторного тиску не відбулося.

8 квітня 2019р. на розгляд до ВРУ внесено законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку бізнесу шляхом оптимізації провадження окремих видів господарської діяльності”⁷⁵, який, очікується дозволить застосовувати декларативний принцип проведення господарської діяльності, що значно зменшить бюрократичні перепони у частині отримання різних дозволів та усунуть підстави для корупції у системі дозвільних органів.

Українське ділове та регуляторне середовище залишається незадовільним. Хоча Україна і поліпшила свої позиції у світовому рейтингу *Doing Business-2019*⁷⁶, проте поки країна залишається на 71 місці. Тобто до виконання мети входження до провідної двадцятки країн світу за сприятливістю умов для підприємницької діяльності (п.1.3) країні ще надто далеко⁷⁷.

Запровадження механізмів, які дозволили істотно покращити державну реєстрацію нового бізнесу⁷⁸, часткове скасування низки ліцензій та дозволів (див. також п.1.2), реформування контролюючих органів та обмеження ними перевірок бізнесу⁷⁹, поступ у реформуванні податкової системи та реформі публічних закупівель, спрощення регулювання міжнародної торгівлі у спосіб поступової гармонізації з вимогами Угоди про асоціацію з ЄС сприяло досягненню зазначених вище результатів.

Важливо зазначити, що завданню покращення ділового іміджу України, зокрема через позиціонування країни у міжнародних рейтингах, приділялася постійна увага. Так, до Верховної Ради VIII скликання було внесено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні” (реєстр. №8124 від 15 березня 2018р.), метою якого визначалося поліпшення регуляторної конкурентоспроможності.

⁷⁴ Зокрема, ухвалено: Закон “Про внесення змін до Закону України “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів” щодо оптової торгівлі алкогольними напоями, виготовленими з власного (не придбаного) виноматеріалу”, яким спрощено процедуру отримання ліцензії для малих виноробів. Скасовано ліцензію, яка коштувала 500 тис. грн./рік, а також зникла необхідність в отриманні 160-ти дозвільних документів; Постанову КМУ “Про внесення змін у додаток 2 до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики” №1105 від 27 грудня 2017р., якою зменшено кількість документів, необхідних для отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності з медичної практики; Постанову КМУ “Про затвердження форми декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства для малих виробництв виноробної продукції, порядку її подання та реєстрації” №832 від 3 жовтня 2018р., якою спрощено процес отримання ліцензії для малих виробників винопродукції.

⁷⁵ Реєстр. №10206 від 8 квітня 2019р.

⁷⁶ Doing Business Reports, <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019>.

⁷⁷ Між тим, слід зазначити, що в окремих категоріях за останній рік Україна продемонструвала вражаючі позитивні зсуви. Так, у рейтингу оподаткування сьогодні країна посідає 54 місце (поліпшення на 110 позицій), міжнародна торгівля – 79 місце (поліпшення на 70 позицій), захист прав інвесторів – 72 місце (+56 позицій). Однак є позиції, по яких Україна погіршила свій рейтинг – реєстрація власності (-3 позиції), доступ до отримання кредитів (-15 позицій), забезпечення виконання контрактів (-14 позицій), вирішення проблем із неплатоспроможністю (-3 позиції).

⁷⁸ Ухвалення Закону “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” від 25 листопада 2015р. Законом скорочено реєстраційні процедури, розширено перелік надавачів відповідної адміністративної послуги та її доступність через Кабінет електронних сервісів, зменшено перелік вимог до документів, що подаються для державної реєстрації.

⁷⁹ Ст.31 Закону “Про Державний бюджет України на 2014р.” (зміни від 31 липня 2014р.) заборонено проведення перевірок контролюючими органами підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців. Винятки становили перевірки, що проводилися ДФС, за наявності дозволу КМУ. У 2016р. ухваленням Закону “Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, мораторій було подовжено на 2017р., а згодом і до кінця 2018р. З 1 січня 2019р. мораторій припинив свою дію.

27 березня 2019р. Кабінет Міністрів ухвалив ініційовану та розроблену МЕРТ Постанову, мета якої – полегшення умов ведення бізнесу в Україні та підвищення позицій України у рейтингу легкості ведення бізнесу *Doing Business*⁸⁰.

Поки захист прав власності та прав інвесторів залишається слабким місцем українського ділового та інституційного середовища, а гармонізація із законодавством ЄС, особливо у практичній площині, просувається низькими темпами (п.1.4).

Можна виокремити деякі прийняті закони: “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів” (діє з 1 травня 2016р.), спрямований на підвищення рівня захисту прав інвесторів⁸¹, “Про ратифікацію Угоди про захист інвестицій між Україною та Фондом міжнародного розвитку ОПЕК” (від 5 грудня 2017р.), підтримка майнових прав бізнесу. Однак, донині невирішеними залишаються питання, пов’язані з гарантіями щодо примусових вилучень, які включають націоналізацію майна, з гарантіями недоторканості власності, захисту прав інтелектуальної власності та інші.

У рейтингу *Doing Business-2019* за категоріями захист прав інвесторів Україна посідає 72 місце – найгірший результат серед країн ЄС і висхідних країн Центральної та Східної Європи. Тобто не може йтися про швидку зміну ситуації – *заміни існуючої системи регулювання підприємницької діяльності на європейську* (п.1.5), оскільки крім декларацій вагомою є історична практика.

Ознакою сучасності є прискорений розвиток *інформаційно-комунікаційних технологій і зв’язку*. Хоча в Україні періодично розглядалися питання і завдання розвитку вказаної сфери⁸², однак формування єдиного правового середовища ще не відбулося (пп.1.6-1.7).

Не дивлячись на загальну позитивну тенденцію розвитку ринку телекомунікаційних послуг, на даний момент на території України існують певні проблеми розвитку телекомунікаційних мереж. Звернемо увагу на наступні, які потребують прискіпливої уваги: низька ефективність використання мереж телекомунікацій загального користування України, відсутність Національного центру оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій країни; здійснення систематичних та масових пошкоджень абонентських ліній, стаціонарних та лінійних споруд, що призначені для створення мереж телекомунікацій; зростання кількості випадків несанкціонованого втручання користувачів у функціонування мереж телекомунікацій, наприклад здійснення шахрайських дій чи абонентський рефайл⁸³.

2. Реформи в антимонопольній сфері

Позитивним кроком у забезпеченні прозорості діяльності органів Антимонопольного комітету України (п.2.1.) стало ухвалення Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України” від 12.11.2015р.

Законом: (1) регламентується необхідність оприлюднення АМКУ інформації щодо прийняття розпорядження про початок розгляду справи про узгоджені дії, концентрацію та рішень за результатом розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції на офіційному веб-сайті протягом 10 робочих днів з дня його прийняття; (2) визначено порядок використання конфіденційної інформації; (3) урегульовано питання доступу до неконфіденційної інформації у справах про порушення та концентрацію.

Слід визнати, що Антимонопольний комітет уже запровадив практику опублікування своїх рішень на офіційному сайті (п.2.1.1); визначив порядок використання конфіденційної інформації.

Разом з тим не досягнуто результативності в нормативному закріпленні принципів калькуляції штрафних санкцій, що накладаються за порушення законодавства про захист економічної конкуренції (п.2.1.2).

Хоча ст.52 Закону “Про захист економічної конкуренції” сформовано порядок визначення органами АМКУ розміру штрафу за порушення суб’єктами господарювання законодавства про захист економічної

⁸⁰ Зокрема, затверджено оновлений механізм застосування модельного статуту ТОВ, що дозволить засновникам обрати найбільш прийнятні форми його організації та функціонування та здійснювати онлайн чималу кількість операцій. Докладно див.: Уряд схвалив постанову, що покращить позиції України в рейтингу *Doing Business*. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-postanovu-shcho-pokrashchit-poziciyi-ukrayini-v-rejtingu-doing-business>.

⁸¹ ...зокрема через запровадження похідного позову – права міноритарного акціонера подавати позов в інтересах товариства про відшкодування збитків, запровадження відповідальності посадових осіб господарських товариств у разі завдання збитків товариству їх неправомірними діями, а також запровадження інституту незалежних директорів, які будуть представляти інтереси міноритарних акціонерів у публічних акціонерних товариствах.

⁸² Розгляд проекту Закону “Про електронні комунікації” (реєстр. №3549 від 11 грудня 2015р.) неодноразово відкладався у 2017-2018рр., останнє включення до порядку денного останньої сесії Верховної Ради 2019р.; проект Закону “Про державне управління та регулювання у сфері електронних комунікацій” (реєстр. №5285 від 18 жовтня 2016р.), останнє включення до порядку денного останньої сесії 2019р.

⁸³ Задля вирішення проблем розвитку ринку телекомунікацій Україні потрібно, опираючись на світовий досвід, ширше запроваджувати інновації в даній сфері, залучати інвесторів у розвиток послуг телекомунікацій та покращувати якість надання цих послуг для своїх користувачів. Ринок телекомунікацій України потребує інвестицій у розвиток своєї галузі, оскільки капітальні інвестиції в розвиток телекомунікаційних послуг складають лише 0,3% загальних інвестицій.

конкуренції, а також на початку 2016р., затверджено Рекомендаційні роз'яснення⁸⁴ визначення розміру штрафів, проте положення, визначені Законом, встановлюють лише допустимий максимальний розмір штрафів, надаючи таким чином можливість органам АМКУ змінювати розмір штрафу.

З метою гармонізації законодавства України з законодавством ЄС, а також підвищення рівня прозорості роботи АМКУ вкрай важливо розробити та затвердити Методику розрахунку штрафів, яка буде обов'язковою до виконання.

Відбулося помітне покращення стосовно спрощення системи контролю за концентраціями (**nn.2.2.1.-2.2.4, 2.2.6**). Відповідно до Закону “Про внесення змін до Закону України “Про захист економічної конкуренції” щодо підвищення ефективності системи контролю за економічними концентраціями” з травня 2016р.:

- підвищено та змінено порогові показники, за досягнення яких необхідно отримувати згоду АМКУ на концентрацію⁸⁵, скасовано показник досягнення певної частки на ринку (через його невизначеність);
- запроваджено спрощену процедуру отримання дозволу на концентрацію. Процедура передбачає подання меншого обсягу документів та інформації, а розгляд відбувається протягом 25 днів з моменту надходження заяви⁸⁶;
- започатковано необхідність попередніх консультацій з АМКУ (можливість спілкування з АМКУ: обговорення поданих документів та виправлення можливих недоліків у заяві протягом 15 днів з моменту її подання).

Також АМКУ затвердив Рекомендаційні роз'яснення⁸⁷ стосовно оцінки горизонтальних концентрацій, які узгоджують процес контролю за концентраціями зі стандартами ЄС. Згідно з Роз'ясненнями, оцінка АМКУ горизонтальної концентрації включає: (1) визначення відповідних товарних і географічних ринків; (2) оцінку впливу концентрації на конкуренцію.

Хоча важливі зміни ухвалені, проте поки не затверджено (**n.2.2.5**) забезпечення можливості участі заявників у засіданнях Антимонопольного комітету з приводу надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії.

Більше того, залишається далеким від виконання положення про забезпечення реалізації прав осіб, які беруть участь у розгляді справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (**n.2.3.: 2.3.1.-2.3.4**).

З 2017р. на розгляді Верховної Ради VIII скликання перебували Пропозиції Президента до Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення принципів процесуальної справедливості та підвищення ефективності проваджень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції” (реєстр. №6746 від 17 липня 2017р.)⁸⁸, якими зокрема пропонується внести зміни до Закону “Про захист економічної конкуренції”: (1) встановити порядок розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (ст.35 Закону) та (2) строки розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (ст.37).

3. Податкова реформа

Відповідно до Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” (від 28 грудня 2014р.) було досягнуто прогресу в реформуванні податкової системи, а саме відбулося скорочення кількості податків та зборів – з 22 до 11 (**n.3.1**). Зокрема, скасовано три види податків і зборів та 13 трансформовано у п'ять⁸⁹.

На виконання завдання “забезпечення скорочення витрат часу та коштів платників податків” (**n.3.2**) з лютого 2016р. почав функціонувати оновлений електронний сервіс “Електронний кабінет платника” (ЕКП). Сьогодні

⁸⁴ Докладно див.: Рекомендаційні Роз'яснення №6 від 16 лютого 2016р. – Сайт АМКУ, <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/121390>.

⁸⁵ Як виняток: Концентрація здійснюється лише за умови отримання попередньої згоди АМКУ, якщо: (1) сукупна вартість активів або сукупний обсяг реалізації товарів учасників концентрації, з урахуванням відносин контролю, за останній фінансовий рік, у т.ч. за кордоном, перевищує суму, еквівалентну €30 млн., або (2) сукупна вартість активів або сукупний обсяг реалізації товарів в Україні суб'єкта господарювання, щодо якого набувається контроль, або суб'єкта, активи, частки (акції, паї) якого набуваються у власність чи одержуються в управління і користування, або хоча б одного із засновників створюваного суб'єкта господарювання, з урахуванням відносин контролю, за останній фінансовий рік перевищує суму, еквівалентну €8 млн., і при цьому обсяг реалізації товарів хоча б одного іншого учасника концентрації, з урахуванням відносин контролю, за останній фінансовий рік, у т.ч. за кордоном, перевищує суму, еквівалентну €150 млн.

⁸⁶ Спрощена процедура застосовується у разі, якщо: (1) лише один учасник концентрації здійснює діяльність на території України; (2) сукупна частка учасників концентрації на одному і тому самому товарному ринку не перевищує 15%, (3) частки або сукупні частки учасників концентрації не перевищують 20% на товарних ринках, на яких реалізується продукція (товари, роботи, послуги), без придбання або реалізації якої господарська діяльність будь-якого іншого учасника концентрації, є неможливою.

⁸⁷ Рекомендаційні роз'яснення №49 від 27 грудня 2016р. – Сайт АМКУ, <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=132319&schema=main>.

⁸⁸ Законопроектom забезпечується імплементація ст.255 Угоди про асоціацію з ЄС, а також Розділу 8 Додатка “Перелік актів законодавства України” та *acquis* ЄС у пріоритетних сферах адаптації Закону “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС”, відповідно до яких Україна взяла на себе зобов'язання гармонізувати правила конкуренції до законодавства ЄС.

⁸⁹ Так, до загальнодержавних податків належать: податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, ПДВ, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата та мито. До місцевих податків: податок на майно; єдиний податок. До місцевих зборів: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

сервіс дає змогу платнику податку безкоштовно працювати в ЕКП у режимі реального часу за допомогою персональних комп’ютерів без встановлення спеціалізованого програмного забезпечення⁹⁰.

Хоча в Україні поки не вдалося налагодити забезпечення прозорості та передбачуваності податкової системи (п.3.3), однак певне просування у позитивному напрямі відбувається, у т.ч. завдяки ухваленню змін і доповнень до чинного законодавства⁹¹. Зокрема, розширене коло можливих консультацій, у т.ч. через Електронний кабінет, а також узагальнюючих податкових консультацій Міністерства фінансів.

Поки не вдалося належним чином запровадити інститут фінансової медіації (п.3.3.3), запровадити процедуру апеляції на рівні експертної ради з питань оподаткування при Міністерстві фінансів (п.3.3.4), ліквідувати корупційну складову в адмініструванні податків, у т.ч. всіх видів плати за земельні ділянки та екологічного податку (п.3.3.5).

В Україні поки не вдалося налагодити забезпечення відповідності процедур контролю за трансфертним ціноутворенням відповідно до принципів ОЕСР (п.3.4). Поряд з цим, фіскальні інститути України докладають певних зусиль на наближення української практики до міжнародної. Зокрема, ДФС своїм листом №1615/6/99-99-15-02-02-15/ПК від 15 серпня 2017р. дозволяє використовувати методологію Настанов ОЕСР як рекомендаційно-методологічні матеріали під час практичного застосування⁹².

Відбувається послідовна відмова від каральної моделі податкового контролю (п.3.5). Зокрема, важливим для покращення відносин бізнесу з податковими органами є:

- скасування штрафних фінансових санкцій для платників податків, які без оскарження податкового повідомлення-рішення сплатили донараховані платежі (п.3.5.2)⁹³;
- надання можливості для досягнення податкового компромісу (податкової угоди) (п.3.5.4) та проведення податкової амністії капіталів після реформування податкової системи⁹⁴. Хоча передбачалося, що ця частина зможе бути виконана шляхом одноразового добровільного декларування з 1 січня 2016р., проте питання податкової амністії були відтерміновані.

Хоча була зроблена спроба законодавчого встановлення заборони на кримінальне переслідування особи за ухилення від сплати податків до остаточного узгодження податкових зобов’язань (п.3.5.6), однак відповідний проект Закону⁹⁵, поданий ще у 2015р., так і не був розглянутий і лише включено до порядку денного VIII сесії ВР 2019р.

Також не відбулося встановлення особистої фінансової відповідальності працівників податкових та митних органів за їх незаконні дії або бездіяльність, що призвели до втрат суб’єктів підприємницької діяльності (п.3.5.7).

Хоча в Україні відбулося зменшення фіскального навантаження на фонд оплати праці, проте перерозподілу навантаження на фонд оплати праці між роботодавцем та найманою особою не відбувається (п.3.7).

Слід зробити окремі уточнення. 28 грудня 2014р. було ухвалено Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці”, метою якого стала необхідність легалізації фонду оплати праці через застосування коефіцієнту 0,4 до ставки ЄСВ. Ця система діяла упродовж 2015р.

З 1 січня 2016р. почали діяти інші зміни: відбулося зменшення навантаження на фонд заробітної плати у спосіб зниження ставки податку з 36,76-49,7% (залежно від класу шкідливості виробництва, сплачується роботодавцем) до єдиної ставки – 22% – з виключенням сплати частини єдиного соціального внеску (ЄСВ), що мав

⁹⁰ Цей сервіс забезпечує платників податків відомостями про доходи і податки, дає можливість створити та надіслати електронну декларацію до лістування з ДФС. Також користувачі мають змогу ознайомитися з актуальною інформацією ДФС.

Також, фізичні особи, суб’єкти спрощеної системи оподаткування, платники податку на додану вартість та інші платники в ЕКП мають можливість створити та надіслати звітність в електронному вигляді, заяву для реєстрації платником окремого податку, надіслати запит на отримання витягу з реєстру тощо. Загалом, на сьогодні ДФС запроваджено низку електронних сервісів, зокрема щодо можливості сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

⁹¹ Див., зокрема: Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні” із змінами, внесеними 23 березня 2017р.

⁹² Зокрема, у вказаному Листі зазначається, що загальна методологія контролю за трансфертним ціноутворенням Податкового Кодексу України, повністю відповідає методології Настанов ОЕСР, зокрема в частині проведення функціонального аналізу та аналізу зіставності, підготовки документації, процедур попереднього узгодження ціноутворення тощо.

Водночас, Україна не є членом Організації економічного співробітництва та розвитку, тому Настанови ОЕСР не можуть розглядатися як норми прямої дії в Україні. Разом з тим, враховуючи що Настанови ОЕСР є узагальненням найкращих сучасних практик застосування принципу “витягнутої руки” для оцінки трансфертного ціноутворення під час здійснення підприємствами контрольованих операцій, вони можуть використовуватися платниками податків та контролюючими органами як рекомендаційно-методологічні матеріали.

⁹³ Наказ Міністерства фінансів “Про затвердження Порядку скасування штрафних (фінансових) санкцій, нарахованих на суму податкового зобов’язання, яку платник податків сплатив без оскарження податкового повідомлення-рішення” №40 від 10 лютого 2016р.

⁹⁴ Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов’язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу”.

⁹⁵ Проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей кримінального провадження в податкових відносинах та питань адміністрування податків і зборів”, реєстр. №3448 від 10 листопада 2015р. Включено до Порядку денного 7 лютого 2019р.

сплачувати особисто працівник (3,6%). Однак була збільшена максимальна база нарахувань – до 25 розмірів прожиткового мінімуму працездатної особи. Сьогодні ж, відповідно до внесених змін до Закону “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” з 1 січня 2018р. **максимальна величина бази нарахування ЄСВ становить 15 розмірів мінімальної заробітної плати.**

Не відбулося переходу до *сплати податку з доходів фізичних осіб виключно за місцем здійснення діяльності працівника (п.3.8)*. хоча, є підстави стверджувати, що не положення не є раціональним і доречним. Особливо, зважаючи на подальше розширення вільного підприємництва, де місце діяльності взагалі важко встановити (*free lancer*), а також тим, що надходження від оподаткування фізичних осіб повинні бути наближені до самої людини (найчастіше це місце проживання, а не роботи).

У рамках процесу реформування ДФС відбувається *кадрове оновлення та істотне зменшення чисельності ДФС (п.3.9)*⁹⁶. За попередніми оцінками, з 2011р. скорочення кадрів незалежно від функціональної належності служби (митна чи податкова) склало понад 42%⁹⁷.

Стосовно реформування ДФС слід відзначити наступне. З метою виконання зобов’язань України щодо застосування міжнародних документів, що використовуються у митній справі та торгівлі, а також керівних принципів – Митні прототиби (*Customs Blueprints*) – 18 грудня 2018р. Постановою КМУ⁹⁸ прийнято рішення провести реорганізацію ДФС України шляхом її поділу на Державну податкову службу та Державну митну службу. Такий розподіл пов’язаний з необхідністю розділити функції ДФС: адміністрування податків та адміністрування зовнішньоекономічної діяльності митниці. У зв’язку з цим, Постановою КМУ “Питання Державної податкової служби” №395 від 15 травня 2019р. було внесено зміни шляхом розподілу працівників ДФС між двома новоствореними установами – ДФС (ДМС) та ДПС⁹⁹.

Міністерство фінансів та Національний банк України оприлюднили проект Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування” (т.зв. план дій *BEPS*), покликаний підтримати фінансову стабільність у країні в умовах переходу до вільного руху капіталу, підвищити ефективність податкового регулювання та запровадити єдині вимоги до прозорості ведення бізнесу в Україні за міжнародними стандартами (*п.3.10*). Однак, подальшого просування не відбулося.

Продовжується *реформа податку на додану вартість (п.3.11)*. Згідно з Законом “Про податкову реформу”, яким внесено зміни до Податкового Кодексу, з 1 липня 2015р. запроваджено нову систему адміністрування ПДВ¹⁰⁰ (*п.п.3.11.1, 3.11.3*). Приводом до її запровадження стала необхідність ліквідації незаконних схем щодо відшкодування ПДВ, зменшення кількості податкових перевірок та створення рівних можливостей для всіх платників податків¹⁰¹.

До введення нової системи адміністрування ПДВ в Україні існувала серйозна проблема з відшкодуванням ПДВ: недостатність фінансових ресурсів у державі не дозволяла покрити відшкодування ПДВ усім платникам податків і призводила до “вибіркового” відшкодування податку (*п.3.11.2*). Сьогодні відшкодування стало доступним практично для всіх компаній¹⁰² (наприклад, у 2015р. ПДВ було відшкодовано в розмірі 68,5 млрд. грн., а у 2018р. ця сума збільшилася у 2 рази – до 131,7 млрд. грн.¹⁰³), але не вирішено залишилася проблема відшкодування ПДВ, яке було заявлене до відшкодування до 1 лютого 2016р.

Стосовно *реформування системи адміністрування податкових накладних (п.3.11.4)*, то з 1 липня 2017р. запроваджено право блокування податкових накладних податковими органами, якщо операція викликає сумніви.

Система була створена з метою припинення зловживання у частині формування незаконного податкового кредиту та недопущення реєстрації податкової накладної, якщо відповідна господарська операція не здійснювалася.

Проте це призвело до ускладнення ведення бізнесу, а спеціальна комісія ДФС з розгляду скарг мала обробляти дуже велику кількість скарг і часто приймала рішення про відмову у реєстрації податкової накладної без належної мотивації. Система блокування податкових накладних була заморожена на термін з 1 січня по

⁹⁶ Відповідно до Постанови КМУ “Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів” №85 від 5 квітня 2014р.

⁹⁷ Затверджено граничну чисельність працівників ДФС та Державної Податкової служби. – Сайт ДФС, <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/378510.html>.

⁹⁸ Постанова КМУ “Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України” №1200 від 18 грудня 2018р.

⁹⁹ КМУ переглянуло граничну чисельність працівників ДФС та затвердив кількість працівників у ДПС. Таким чином, в апараті ДФС (ДМС) налічується 508 осіб, територіальних органах – 10 800, загалом – 11 308. В апараті ДПС – 1 618 осіб, територіальних органах – 28 252, загалом – 29 870. Див.: Постанова КМУ “Питання Державної податкової служби” №395 від 15 травня 2019р.

¹⁰⁰ Одночасно, Законом скасовані окремі норми Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” з урахуванням змін, пов’язаних з запровадженням системи електронного адміністрування ПДВ та запровадженням нових правил адміністрування.

¹⁰¹ Системою запроваджено електронні податкові накладні, удосконалено порядок відшкодування ПДВ з бюджету з урахуванням черговості подання платниками податку заявок на його відшкодування. Система забезпечує відповідність сплаченого та нарахуваного ПДВ, мінімізує можливості зловживань через формування фіктивного ПДВ та його неправомірного відшкодування з бюджету.

¹⁰² Згідно з чинним законодавством суми ПДВ, не відшкодовані платникам протягом встановлених законом строків, вважаються заборгованістю бюджету. На суму такої заборгованості нараховується пеня на рівні 120% облікової ставки НБУ. На практиці держава не виплачує зазначену пеню, а її виплати можна домогтися тільки через судові інстанції.

¹⁰³ Докладніше див.: Податкові підсумки 2018р. – Вісник. Офіційно про податки, <http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100011725-podatkovii-pidsumki-2018-r>.

22 березня 2018р., а фахівцями були розроблені нові критерії для блокування податкових накладних. Однак, сьогодні ця система, яка має запобігати проведенню фіктивних операцій, на практиці не діє.

В Україні поки не вдалося запровадити *законодавчі умови та стимули для деофшоризації економіки країни (п.3.12)*. Одним з позитивних зрушень стало приєднання з 1 січня 2017р. України до *BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)* – плану ОЕСР з розробки заходів протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку. Наприкінці 2018р. Мінфін презентував проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування і виведенню прибутків з-під оподаткування”, яким запроваджуються 8 з 15 рекомендацій Плану дій *BEPS* на території України¹⁰⁴.

Одним із нововведень цього законопроекту є запровадження поняття “контрольовані іноземні компанії” (КІК)¹⁰⁵. Одночасно запровадження плану *BEPS* вимагає приєднання до автоматичного обміну фінансовою інформацією для податкових цілей за стандартом *CRS* – Спільного стандарту звітності (*CRS*)¹⁰⁶, який передбачає здійснення щорічного автоматичного обміну податковою інформацією між державами-членами Конвенції *MCAA (Multilateral Competent Authority Agreement)*. Відповідно, для обміну інформацією про фінансові рахунки перед Україною стоїть завдання підписати Конвенцію *MCAA* та імплементувати положення Закону США “Про податкові вимоги до іноземних рахунків” (*Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA*).

Іншим кроком у напрямі деофшоризації стало підписання у 2018р. (28 лютого 2019р. ратифіковано) Багатосторонньої конвенції щодо виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази і виведенню прибутку з-під оподаткування (*MLI*). Приєднання до Конвенції надає змогу внести зміни до більшості чинних Конвенцій про уникнення подвійного оподаткування.

У січні 2019р. у межах ДФС створено новий Департамент трансфертного ціноутворення та міжнародного оподаткування, у складі якого працюють підрозділи, які аналізують документацію із трансфертного ціноутворення, здійснюють моніторинг контрольованих операцій із врахуванням галузевої специфіки та обмін податковою інформацією з іншими країнами, а також виявляють схеми агресивного податкового планування і зловживання податковими конвенціями.

4. Реформа трудових взаємовідносин

4.1. Прийняття Трудового кодексу

Не виконано. Проект Трудового кодексу був прийнято у першому читанні ще у 2015р. (доопрацьований, реєстр. №1658). Редакція законопроекту містить ряд новацій, які матимуть позитивний вплив у питаннях регулювання трудових відносин між роботодавцем і працівником.

Разом з цим, до документа було внесено понад 1 700 пропозицій, у першу чергу, спрямованих на підвищення рівня соціального захисту працівника. Окрему увагу було присвячено аналізу 59 технічних зауважень до законопроекту, наданих МОП. Роботу з удосконалення положень зазначеного законопроекту було завершено у квітні 2017р. Незважаючи на неодноразові звернення Мінсоцполітики до Голови Верховної Ради та профільного парламентського Комітету, зазначений законопроект не був розглянутий у другому читанні.

5. Сприяння виходу на зовнішні ринки та міжнародній кооперації

Поки Україна *слабко представлена на зовнішніх ринках високотехнологічною продукцією (п.5.1)*, також тільки-но починає входження у європейські ланцюги доданої вартості (докладніше див. *п.1 та 5 Розділу VIII КУ*).

Відповідно до зобов’язань, які на себе взяла Україна у рамках Угоди про асоціацію, країна почала *забезпечувати відповідність з технічними регламентами ЄС (п.5.2)*.

Головними результатами на законодавчому рівні, які зокрема можуть підтверджувати серйозність намірів України у відповідному напрямі політики, є:

- створення національного органу стандартизації¹⁰⁷ відповідно до ч.1 ст.11 Закону “Про стандартизацію”¹⁰⁸ від 5 червня 2014р.;

¹⁰⁴ Див.: Проект Закону із запровадження Плану дій *BEPS* в Україні. – Сайт Мінфіну, <https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekt-zakonu-iz-zaprovadzhennia-planu-dii-v-ukraini?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini>.

¹⁰⁵ Контрольованою іноземною компанією визнається будь-яка юридична особа, зареєстрована в іноземній державі або території, яка визнається такою, що знаходиться під контролем фізичної особи – резидента України відповідно до правил, визначених Податковим Кодексом. Суть правил КІК полягає в оподаткуванні скоригованого прибутку іноземних компаній на рівні українських податкових резидентів (фізичних осіб) – контролюючих осіб. Такими вважаються фізичні особи-резиденти України, котрі є бенефіціарними власниками КІК. Платником податку стосовно прибутку контрольованої іноземної компанії є контролююча особа.

¹⁰⁶ Механізм функціонування *CRS* : банки збирають інформацію про фінансову діяльність за рахунками фізичних осіб і корпоративними рахунками компаній та передають її податковим органам своєї країни, які направляють цю інформацію у країну податкового резидентства власника такого рахунку.

¹⁰⁷ Згідно з Розпорядженням КМУ “Про визначення державного підприємства, яке виконує функції національного органу стандартизації” №1163 від 26 листопада 2014р. такі функції виконує державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості”. Сьогодні ДП “УкрНДНЦ” є національним органом зі стандартизації, офіційним представником міжнародної організації зі стандартизації *ISO* і єдиним офіційним розповсюджувачем серед підприємств України електронних та паперових копій міжнародних стандартів в Україні.

¹⁰⁸ Законом створюються передумови наближення національної системи стандартизації до міжнародних та європейських норм та правил, а також реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами. Документ набув чинності 3 січня 2015р.

- затвердження Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020р.¹⁰⁹;
- ухвалення Закону “Про технічні регламенти та оцінку відповідності” (від 15 січня 2015р.), яким визначено правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і передбачених ними процедур оцінки відповідності¹¹⁰;
- поступове приведення у відповідність національних вимог у сфері технічного регулювання щодо безпечності окремих видів промислової продукції до європейських¹¹¹.

Уже створена інфраструктура стандартизації якості та відбувається поступовий перехід на європейські технічні регламенти, що має результатом зниження нетарифних бар’єрів, безперешкодного доступу вітчизняної продукції та послуг на європейський та світовий ринки.

Україна починає займати вагомий нішу у світових ринках аграрної і продовольчої продукції, тому цілком виправданою є увага до *зміцнення відповідної законодавчої і нормативної бази (п.5.3)*, а також рівень виконання і контролю запроваджуваних заходів¹¹².

Серед основних законодавчих результатів доречно виокремити:

- ✓ розпорядженням КМУ №228 від 24 лютого 2016р. схвалено проект Всеохоплюючої стратегії імплементації законодавства у сфері санітарних і фітосанітарних заходів, якою визначено графік систематичної нормативно-правової адаптації законодавства у сфері санітарних і фітосанітарних заходів до законодавства ЄС;
- ухвалено ряд законодавчих актів для забезпечення впровадження базових принципів європейської системи безпечності харчових продуктів “від лану до столу”;
- так, Законом “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” передбачено обов’язкове впровадження операторами ринку міжнародної системи контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів – *Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP)*¹¹³. Ефективність впровадження цієї системи перевіряється Держпродспоживслужбою України¹¹⁴;
- Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів”;
- Закон “Про внесення змін до деяких законів України з питань ідентифікації та реєстрації тварин”;
- Закон “Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про харчові продукти та корми, здоров’я та благополуччя тварин”;
- ✓ створення компетентного органу у сфері санітарних і фітосанітарних заходів – Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів¹¹⁵.

Зміцнення України на міжнародних ринках вимагає *скорочення часу на процедури, пов’язані з імпортом та експортом, а також розвиток транзитного потенціалу України (п.5.4)*.

Одним з позитивних результатів у вказаному напрямі стало запровадження з 1 серпня 2016р. автоматизованої електронної системи “Єдине вікно”, через яку здійснюються всі види контролю та проводиться обмін інформацією про товари, що переміщуються через кордони України між різними службами контролю та митницями¹¹⁶. Завдяки системі контроль відповідними органами проводяться у безконтактній

¹⁰⁹ Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020р.” №844 від 19 серпня 2015р. Серед напрямів реалізації Стратегії: (1) прийняття технічних регламентів європейських стандартів як національних стандартів України з одночасним скасуванням дії стандартів ГОСТ; (2) усунення дублювання функцій у сфері державного нагляду (контролю) за відповідністю продукції встановленим вимогам; (3) забезпечення повної відповідності системи технічного регулювання України вимогам ЄС; (4) зміцнення інституціонального потенціалу органів державної влади, на які покладються функції технічного регулювання та ін.

¹¹⁰ Закон набув чинності 10 лютого 2016р., яким (1) встановлено єдині правові та організаційні засади розроблення, прийняття та застосування технічних регламентів і процедур оцінки відповідності; (2) відмінено централізовану реєстрацію сертифікатів відповідності в державній системі сертифікації.

¹¹¹ Зокрема, у 2018р. Постановами КМУ затверджено технічні регламенти щодо: (1) рухомого обладнання, що працює під тиском (№536); приладів, що працюють на газоподібному паливі (№814); вибухових матеріалів промислового призначення (№802) та ін.

¹¹² Зазначимо, що гармонізація з європейською системою контролю за якістю та безпечністю харчової продукції сприяє зменшенню нетарифних бар’єрів та нівелює обмеження виходу вітчизняних товаровиробників сільськогосподарської та харчової продукції на ринки ЄС.

¹¹³ Система HACCP ідентифікує, оцінює та контролює небезпечні фактори, що є визначальними для безпечності харчових продуктів. Нею гарантується безпечність продукції на повному шляху харчового ланцюжка та виявляються критичні точки, які можуть негативно вплинути на безпечність кінцевого продукту.

Відповідно до Закону, всі українські підприємства, діяльність яких пов’язана з харчовими продуктами, до 20 вересня 2019р. мали впровадити систему HACCP. Виконання цих вимог є обов’язковим, в іншому випадку, за невиконання українські оператори ринку отримають штраф. Кількість підприємств, що мають впровадити систему до кінця 2019р. – понад 200 тис.

¹¹⁴ Зокрема, у 2019р. передбачалося проведення планового аудиту системи HACCP на 4 540 суб’єктах господарювання.

¹¹⁵ Розпочала свою діяльність 6 квітня 2016р.

¹¹⁶ Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом “єдиного вікна” з використанням електронних засобів передачі інформації затверджено Постановою КМУ “Деякі питання реалізації принципу “єдиного вікна” під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю” №364 від 25 травня 2016р.

формі¹¹⁷, мінімізовано участь посадових осіб у здійсненні державного контролю товарів та скорочено час на проведення митних процедур¹¹⁸. Запровадження цієї системи – крок у напрямі створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та боротьби з корупцією.

6 вересня 2018р. прийнято Закон “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України”, яким запроваджуються нові типи митних декларацій, аналогічних тим, які використовуються у країнах ЄС для процедури спільного транзиту (виконання умов Конвенції про єдиний режим транзиту).

Важливим у цьому контексті є те, що 24 жовтня 2018р. ухвалено Дорожню карту приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ, яка включає етапи та необхідні кроки для повної імплементації правил спільного транзиту, в т.ч. застосування Нової комп’ютеризованої транзитної системи (NCTS). Досягнуто попередню домовленість про можливість закупівлі Європейською стороною для потреб Державної фіскальної служби України програмного забезпечення “Minimum Common Core”, розроблене ЄК для NCTS¹¹⁹.

Вживалися заходи, спрямовані на підвищення потенціалу залучення транспортного сектору України до європейських та азійських транскордонних транспортних мереж, сприяння тим самим нарощуванню транзитного потенціалу країни по лінії Схід-Захід. Так, до Верховної Ради 29 серпня 2018р. було подано проект Закону “Про приєднання до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень ТРАСЕКА”, а в січні 2018р. було ухвалено рішення про участь ПАТ “Українська залізниця” в об’єднанні юридичних осіб “Міжнародна асоціація “Транскаспійський міжнародний транспортний маршрут”.

Хоча 20 грудня 2016р. ухвалено Закон “Про забезпечення масштабної експортної експансії українських виробників шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту”, яким *передбачається створити національне Експортно-кредитне агентство* (ЕКА) (п.5.5), а 7 лютого 2018р. таке агентство було створене Урядом, проте його діяльність досі не розпочалася (на момент підготовки матеріалу були затверджені лише установчі документи: статут, Положення про керівні органи, Порядок проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду члена наглядової ради Агентства)¹²⁰.

6. Перехід від адміністративного контролю до підтримки бізнесу

Скорочення кількості регуляторних та контрольних органів в Україні (п.6.1) відбувається досить повільно і непослідовно, внаслідок відсутності цілісного бачення стратегії реформування системи державного управління. Хоча окремі заходи періодично вживаються.

Так, 10 вересня 2014р. було прийнято Постанову КМУ “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” (№442), спрямовану на скорочення витрат на утримання чиновницького апарату та підвищення ефективності системи державного контролю¹²¹. Фактично відбулося лише “зовнішнє” зменшення, оскільки окремі контролюючі органи були реорганізовані з переведенням відповідних контролюючих функцій. Сьогодні діє 34 контролюючих органи, що, хоча й менше 56 органів 2014р., однак контролююче поле залишається широким.

Поки лише частково послабився тиск органів контролю, зокрема в частині:

- обмеження повноважень органів державного нагляду (контролю) щодо застосування штрафних санкцій, зокрема, обмеження або припинення діяльності бізнесу виключно за рішенням суду (п.6.2)¹²²;
- обтяжливого контролю за всіма суб’єктами господарської діяльності на основі запровадження ризикоорієнтованої системи державного контролю (п.6.3);
- скасування нормативно-правових актів (зокрема ДСанПіН¹²³) та актів, що використовуються для регулювання підприємницької діяльності (п.6.5)¹²⁴.

¹¹⁷ Перелік місць митного оформлення товарів, до яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом “єдиного вікна” з використанням електронних засобів передачі інформації, затверджено Наказом Мінфіну “Про затвердження переліків даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів” №657 від 25 липня 2016р.

¹¹⁸ Середній час на прийняття рішення контролюючим органом щодо здійснення відповідного виду контролю скоротився приблизно до 4 годин.

¹¹⁹ Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ. – Сайт ДФС, <http://sfs.gov.ua/data/files/229681.pdf>.

¹²⁰ Докладніше див.: Уряд створив Експортно-кредитне агентство. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-stvoriv-eksportno-kreditne-agentstvo>.

¹²¹ Вказано Постановою сформульовано цільову модель реформування системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) відповідно до європейських практик. Результатом реформи центральних контролюючих органів мало стати скорочення та оптимізація органів, з метою уникнення дублюючих і надлишкових функцій. Зокрема, передбачалося з 56 центральних органів влади, що мають контрольні повноваження, залишити 26 (скорочення 51%), з 1 032 контрольних функцій, які належать різним ЦОВВ, залишити 680 (скорочення 34%).

¹²² Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 3 листопада 2016р.

¹²³ Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу.

¹²⁴ Розпорядження КМУ “Про визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України, актів санітарного законодавства” №94 від 20 січня 2016р.

Комплексна інвентаризація чинної нормативно-правової бази у сфері державного контролю та регулювання підприємництва не носить системного характеру (п.6.4), радше застосовуються лише окремі заходи.

На нормативному рівні певного поступу було досягнуто в частині дерегуляції бізнесу у спосіб проведення “аудиту” законодавчої бази. Зокрема, наприкінці 2017р. Уряд ухвалив т.зв. дерегуляційний пакет, яким скасовано близько 300 урядових актів, які створювали тиск на бізнес¹²⁵.

Розпорядженням КМУ “Про скасування деяких актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади” №505 від 18 липня 2018р. було скасовано частину нормативно-правових актів, які не відповідають чинному законодавству, а частину – було рекомендовано переглянути відомствам. Розпорядження дало змогу привести регуляторне поле (в частині підзаконних нормативно-правових актів) у відповідність до вимог законів України “Про ліцензування видів господарської діяльності”, “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері дозвільної діяльності”, “Про туризм”.

В Україні слабким є поступ у напрямі розширення повноважень і відповідальності саморегулюючих органів. Зокрема, поки не відбулося реального розширення кількості видів ділової діяльності, які можуть самостійно оцінювати себе на відповідність вимогам та прийнятим нормам (п.6.8), хоча певні зміни до законодавства внесені¹²⁶.

7. Спрощення процедур у сфері будівництва

Поки процедури приєднання до мереж суб’єктів природних монополій (електро-, газо-, тепло- постачання, водопостачання та водовідведення) (п.7.2) залишаються тривалими¹²⁷, що є одним з чинників слабого позиціонування України в міжнародному рейтингу *Doing Business*.

Також не вдалося досягти значимих позитивних результатів (проекти Законів не отримали подальшого розгляду):

у спрощенні процедур та скороченні строків оформлення прав користування і продажу земель (крім земель с/г призначення) державної та комунальної власності або прав на них (п.7.4)¹²⁸;

у запровадженні прозорої процедури набуття права власності на об’єкти незавершеного будівництва (п.7.5), що залишає широке поле для різноманітних майнових махінацій, а також рейдерських захоплень¹²⁹.

За даними аналізу, зробленого Офісом ефективного регулювання (BRDO)¹³⁰, п.7.1 “Забезпечення до 2016 року зонування територій щонайменше в обласних центрах та продовження зонування на інших територіях” у процесі виконання; п.7.3. “Скорочення строків видачі дозвільних документів у сфері будівництва, встановлення вичерпного переліку підстав для повернення декларації про початок виконання будівельних робіт та дозволу на виконання будівельних робіт, декларації та сертифіката готовності об’єкта до експлуатації, а також передбачення для замовника будівництва можливості використання автономних систем інженерного забезпечення” виконано частково.

X. РЕФОРМА ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ

1. Запровадження ефективного нагляду

Положення цього розділу КУ першочергово спрямовувалися на посилення якості регулювання фінансового сектору, приведення його у відповідність до сучасних вимог і практики ЄС. Слід визнати, що переважно вирішення визначених завдань не було належним чином реалізовано.

Значною мірою це зумовлено не лише складністю виявлених і задекларованих завдань, але й низькою інституційною спроможністю, а також слабкою готовністю влади до запровадження дійсно новітніх трансформацій.

Так, стосовно посилення якості регулювання фінансового сектору (п.1.1), ще у 2015р. було представлено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг”¹³¹, який згідно з рішенням Комітету з питань фінансової політики і банківської діяльності від 15 вересня 2015р., було рекомендовано до розгляду ВР у першому читанні. Надалі був підготовлений оновлений законопроект (від 15.11.2018р.), однак подальшого його розгляду не відбулося.

¹²⁵ Докладніше див.: Промислово-дерегуляційне засідання Уряду: що зміниться для українського бізнесу? – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/promislovo-deregulacijnij-kabmin-sho-zminitsya-dlya-ukrayinskogo-biznesu>.

¹²⁶ Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг “Про затвердження Кодексу систем розподілу” №310 від 14 березня 2018р.

¹²⁷ Зокрема: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг “Про затвердження Кодексу газорозподільних систем” №2494 від 30 вересня 2015р.

¹²⁸ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо активізації проведення земельних торгів та запобігання корупції у сфері земельних відносин” (реєстр. №2279 від 19 березня 2015р.).

¹²⁹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об’єктів незавершеного будівництва та майбутніх об’єктів нерухомості” (реєстр. №7084 від 6 вересня 2017р.).

¹³⁰ BRDO проаналізував виконання коаліційної угоди як документу державної політики.

¹³¹ Реєстр. №2413а від 20 липня 2015р.

Аналогічно не були належно розглянуті завдання *гармонізації вимог до учасників фондового ринку з директивами ЄС (п.1.2)*, а також не ухвалені законодавчі акти, спрямовані на *приведення законодавства про регулювання страхових компаній у відповідність до директив ЄС* (хоча проект Закону “Про страхування” був представлений ще у 2015р.¹³², він так у не був ухвалений) *(п.1.3)*.

Водночас слід зазначити, що з метою досягнення стійкого розвитку фінансового ринку НБУ втілює Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020р.¹³³, завдяки якій, як очікується, вдасться створити дієвий та ефективний фінансовий ринок (у т.ч. лібералізувати фінансові ринки, стимулювати на них конкуренцію), збалансувати його сегменти, розбудувати інфраструктуру, подолати наслідки економічної кризи.

Серед головних напрямів Комплексної програми виокремлюються завдання: очищення фінансового сектору від нежиттєздатних і непрозорих установ; трансформування регуляторів фінансового сектору; впровадження механізмів урегулювання проблемної заборгованості; захист прав інвесторів і споживачів; гармонізація системи оподаткування інструментів фінансового сектору.

Реалізація програми, як очікується, також дасть можливість прискорити розроблення нормативно-правової бази для захисту прав кредиторів з урахуванням міжнародного досвіду, що дасть змогу *створити дієві механізми захисту фінансової системи (п.1.4)*.

Водночас, це лише підкреслює актуальність уже задекларованого завдання трансформації системи управління у фінансовому секторі. Зокрема, йдеться про необхідність розділення (“спліт”) наглядових повноважень між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та НБУ, на чому наполягає МВФ, і чого поки не відбулося. Відтак, наглядова і контрольна діяльність за страховими компаніями, кредитними спілками та іншими фінансовими посередниками залишається слабкою, що зберігає суттєві ризики для всього фінансового сектору країни.

Не знайшли належного опрацювання положення про усунення можливостей ухилення від оподаткування через фінансові інструменти шляхом *запровадження ефективних механізмів запобігання створенню та діяльності фінансових пірамід, фіктивних емітентів цінних паперів (п.1.5)*. Хоча проект Закону “Про заборону фінансових пірамід в Україні” було представлено ще у 2014р., однак включено до порядку денного чергової сесії лише у 2017., а 3 жовтня 2017р. повернуто на доопрацювання ініціатору внесення¹³⁴.

Процеси фінансової консолідації в Україні лише започатковуються, *поки не вирішене питання забезпечення законодавчою базою процесів злиття і поглинання учасників фінансового ринку відповідно до найкращих практик ЄС (п.1.6)*. Поки може йтися лише про реалізацію Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020р.¹³⁵

За даними аналізу, зробленого Офісом ефективного регулювання (BRDO)¹³⁶, *(п.1.7) “Забезпечення реалізації членства Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку в Міжнародній організації комісій з цінних паперів (IOSCO) та запровадження міжнародних стандартів і принципів у регулюванні українського фондового ринку” у процесі виконання*.

Для розвитку сучасних послуг важливим стало ухвалення Закону стосовно *єдиних міжнародних стандартів електронного документообігу, надання адміністративних послуг та здійснення комунікацій з учасниками ринку в електронному форматі (п.1.8)*¹³⁷.

2. Залучення інвестицій у надійні інструменти

Ухвалений один з найвагоміших для країни законів – “Про валюту і валютні операції”, головною метою якого є забезпечення єдиної державної політики у сфері валютних операцій та вільного здійснення валютних операцій на території України (набув чинності 7 лютого 2019р.).

Для посилення і уточнення нових валютних положень і операцій НБУ розробив регуляторні акти, спрямовані на дерегуляцію інвестицій за кордон, спрощення проведення транскордонних операцій населення з валютою, розширення переліку валютних операцій, доступних клієнтам банків, спрощення процедури купівлі валюти на міжбанківському ринку для клієнтів банків *(п.2.1)*¹³⁸.

¹³² Реєстр. №1797-1 від 6 лютого 2015р.

¹³³ Реформа фінансового сектору. – Сайт НБУ, https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802654.

¹³⁴ Реєстр. №0959 від 27 листопада 2014р.

¹³⁵ Затверджена в новій редакції Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, №219 від 7 лютого 2017р.

¹³⁶ BRDO проаналізував виконання коаліційної угоди як документу державної політики.

¹³⁷ Закон України “Про електронні довірчі послуги”, набув чинності 7 листопада 2018р.

¹³⁸ Нововведення:

- запровадження системи електронних лімітів замість індивідуальних валютних ліцензій;
- повідомлювальний, а не дозвільний характер процедур стосовно вільного руху капіталів;
- українським компаніям надана можливість вільно відкривати рахунки за кордоном і інвестувати за кордон у межах е-лімітів (до €2 млн./рік) без отримання будь-яких ліцензій НБУ;
- скасування реєстрації кредитів від нерезидентів.

Нова система валютного регулювання, є значно спрощеною: замість діючих раніше 56 нормативно-правових актів, нова база складатиметься з семи документів.

Важливим для населення стане практичне скасування обмежень на перекази валюти з власних карткових рахунків за кордон – карткові операції (у т.ч. з достатньо великими сумами) зможуть виконуватися вільно¹³⁹.

Хоча поки зберігаються певні валютні обмеження (стосовно обов'язкового продажу певної частки валютної виручки, виплати і виведення валютних дивідендів, корпоративних валютних рахунків та ін.), проте цим Законом Україна зробила важливий крок у напрямі побудови сучасних ринків і сучасної інфраструктури.

Поки розвиток сучасних інструментів фондового ринку в Україні загальмовано. На розвиток *ринку фінансових похідних, корпоративних цінних паперів та оподаткування доходу (від операцій з фінансовими інструментами) (п.2.2)* був спрямований Закон (у частині внесення змін) стосовно емісії цінних паперів¹⁴⁰. Хоча у 2017р. розгляд проекту Закону було включено до порядку денного чергової сесії ВР¹⁴¹, однак розгляд не відбувся, і проект повернуто на доопрацювання ініціатору внесення.

Ухвалено кілька законів, спрямованих на *покращення корпоративного управління (п.2.3)*. Зокрема, в частині *вдосконалення корпоративного управління*¹⁴², *уточнення і дотримання прав мажоритарних (п.2.3.2) і меншитарних (п.2.3.3) акціонерів*¹⁴³, у т.ч в управлінні акціонерними товариствами, корпоративних договорів (угод) *(пп.2.3.4-2.3.6)*¹⁴⁴.

У частині корпоративних договорів слід вказати на ухвалення і набуття чинності (у червні 2018р.) нового Закону “Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю”. Серед основних нововведень Закону є уточнення корпоративного договору, відсутність обмеження кількості учасників ТОВ, зміна вимог до складання установчих документів товариств, запровадження чітких механізмів прийняття рішень учасниками товариств та ін. Очікується, що нововведення забезпечать не лише гнучкість ведення підприємницької діяльності, але й захистять бізнес від рейдерства.

Також слід відзначити Кодекс з процедур банкрутства¹⁴⁵ (безпосередньо про такий Кодекс у КУ не йшлося), завдяки якому вдасться покращити регуляторне середовище України, зробити його зрозумілішим і привабливішим для вітчизняного та міжнародного бізнесу. Зокрема, Кодекс встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника-юридичної особи або визнання його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів, а також відновлення платоспроможності фізичної особи, що зможе врегулювати складні питання власності і платоспроможності.

На *удосконалення механізмів запобігання рейдерству (п.2.3.7)* спрямовано низку законодавчих актів, однак **поки завдання залишається не вирішеним**. Так, з метою зниження ризиків “рейдерських захоплень” у листопаді 2018р. Уряд схвалив т.зв. “третій антирейдерський” законопроект, головною спрямованістю якого є вилучення багатьох “лазівок”, якими користуються рейдери.

Поряд з цим, у частині вдосконалення правил використання землі та недопущення рейдерства стосовно сільськогосподарських земель, важливий Закон було ухвалено і введено у дію¹⁴⁶.

3. Розвиток інфраструктури фінансового сектору

Не вдалося реалізувати законодавчі ініціативи, спрямовані на розвиток інфраструктури фінансового сектору. Зокрема:

- не вироблено законодавчого підґрунтя для *створення сучасної біржової інфраструктури (із залученням провідних біржових операторів) (п.3.1)*;
- не забезпечено *формування прозорого ціноутворення на товарних біржах та його контролю (п.3.2)*;
- не створені механізми для *забезпечення здешевлення фінансування капітальних інвестицій (п.3.3)*¹⁴⁷.

¹³⁹ Слід зауважити, що вказане відкриття карткових переказів хоча й містить ризики, проте не матиме суттєвого негативного впливу, оскільки в Україні обсяги переказів населенню з-за кордону залишаються високими (значно вищими, ніж потік за кордон).

¹⁴⁰ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо емісії цінних паперів” (реєстр. №0956 від 27 листопада 2014р.).

¹⁴¹ Постанова ВРУ “Про порядок денний шостої сесії Верховної Ради України восьмого скликання” №1852 від 13 липня 2017р.

¹⁴² Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах” від 6 січня 2018р.

¹⁴³ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів” від 1 жовтня 2018р.

¹⁴⁴ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо корпоративних договорів” від 23 березня 2017р., набув чинності 18 лютого 2018р.

¹⁴⁵ Ухвалений 18 жовтня 2018р., набуде чинності 21 жовтня 2019р.

¹⁴⁶ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні” від 10 липня 2018р., набув чинності 1 січня 2019р.

¹⁴⁷ Хоча НБУ також декларує цілі здешевлення фінансів для капітальних інвестицій (Постанова НБУ “Про затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020р.” №391 від 18 червня 2015р.), однак, утримуючи високу ставку рефінансування упродовж останнього п'ятиріччя, НБУ фактично стимулює збереження високих кредитних ставок для всіх економічних агентів, унеможливаючи приплив ресурсів до реального сектору економіки.

XI. РЕФОРМА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

1. Земельна реформа

Можна констатувати, що запроваджувані реформаторські кроки значно відстали від задекларованих (як за часом, так і за змістом)¹⁴⁸. Так, залишилося не виконаним завдання *запровадження інвентаризації та розмежування земель с/г призначення державної, комунальної та приватної власності (планувалося завершити до 1 січня 2016р.) (п.1.1)*.

1 лютого 2018р. Розпорядженням КМУ "Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад" (№60 від 31 січня 2018р.) розпочато процес земельної децентралізації. Зокрема, Держгеокадастр розпочав передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад (ОТГ)¹⁴⁹. Загалом у 2018р. у власність ОТГ було передано понад 1,5 млн. га с/г земель, проте без належної попередньої інвентаризації.

Лише 24 січня 2019р. було представлено проект постанови КМУ "Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель"¹⁵⁰. Тобто задекларовані в КУ цілі реалізовувалися із значним відставанням від поставлених термінів.

Залишився на стадії розгляду профільним Комітетом проект Закону "Про обіг земель сільськогосподарського призначення", поданий наприкінці 2016р. (реєстр. №5535). Кабінету Міністрів було доручено розробити та винести на розгляд Парламенту новий проект закону з цього питання до 1 березня 2019р., проте доручення не було виконано.

Верховна Рада зробила низку кроків, спрямованих на удосконалення правил використання масивів земель с/г призначення, а також *законодавче врегулювання питань передачі у комунальну власність земель державної власності (п.1.2)*. Так, ще у 2016р. було представлено законопроект стосовно розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, який, однак, не було прийнято¹⁵¹.

Поряд з цим, вдалося ухвалити позитивні рішення у частині вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель с/г призначення¹⁵². Очікується, що завдяки цьому вдасться створити ефективний механізм використання масивів с/г земель.

Українське земельне законодавство було удосконалено завдяки скасуванню *норм, що надають можливість набувати право оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної чи комунальної власності на неконкурентних засадах (п.1.3)*¹⁵³.

Вдалося досягти певних позитивних результатів в удосконаленні орендних відносин, зокрема в частині:

- *інституційної підтримки самоорганізації власників земельних ділянок (паїв) з метою консолідації земель для отримання більшої економічної вигоди від їх використання (п.1.4.1)*¹⁵⁴;
- *посилення відповідальності сторін договору оренди землі за невиконання умов договору (п.1.4.3)*, а також *обов'язковості сплати орендної плати за землі сільськогосподарського призначення виключно у грошовій формі (п.1.4.6)* шляхом внесення змін і доповнень до Закону "Про оренду землі";
- *законодавчого закріплення мінімального строку (сім років) договору оренди земель сільськогосподарського призначення (п.1.4.4)*¹⁵⁵.

¹⁴⁸ Ключовим і найбільш дискусійним останніми роками питанням реформи сільського господарства в Україні є запровадження ринку земель с/г призначення. Проте, в цій КУ безпосередньо воно не ставилося.

¹⁴⁹ Упродовж 2018р. відбувалася передача с/г земель у комунальну власність вже утворених ОТГ. У 2019р. процес земельної децентралізації продовжиться для ОТГ, які об'єдналися після 1 лютого 2018р.

¹⁵⁰ Повідомлення про оприлюднення проекту постанови КМУ "Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель". – Сайт Держгеокадастру, 24 січня 2019р., <https://land.gov.ua/info/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-poriadku-provedennia-inventaryzatsii-zemel>.

¹⁵¹ Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель" реєстр. №4355 від 31 березня 2016р., ухвалено в першому читанні 19 квітня 2016р., попри підготовлені документи до другого читання, подальший розгляд законопроекту не відбувся.

¹⁵² Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, вдосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні" від 10 липня 2018р., набув чинності 1 січня 2019р.

¹⁵³ Закон України "Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів" набув чинності 3 квітня 2016р.

¹⁵⁴ Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, вдосконалення правил землекористування в масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні" від 10 липня 2018р., набув чинності 1 січня 2019р.

¹⁵⁵ Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)" №191.

Започаткована система загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення (**п.1.4.5**)¹⁵⁶.

Портал “Загальнонаціональна (всеукраїнська) нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення” (<https://ngo.land.gov.ua/>) працює в дослідному режимі.

Слід констатувати, що розвиток земельної реформи буде й надалі гальмуватися, якщо не вдасться запровадити низку ефективних регуляторних механізмів для розвитку ринку оренди земель сільськогосподарського призначення, передбачивши можливість продажу прав оренди та їх заставу (**п.1.5**). Поки такі інструменти перебувають лише на стадії обговорення.

Між тим, у 2018р. відбувся запуск реалізації прав оренди на земельні ділянки с/г призначення державної форми власності через електронну систему ProZorro. Продажі¹⁵⁷, що може розглядатися як важливий крок у земельній реформі.

2. Реформування системи державної підтримки сільськогосподарського виробництва та залучення фінансування у галузь

В Україні відбуваються часті зміни як у податковій системі загалом, так і в частині оподаткування сільськогосподарської галузі. Зокрема, до 2017р. загалом було збережено (діючу) систему оподаткування сільськогосподарських товаровиробників і відшкодування ПДВ при експорті сільськогосподарської продукції (спеціальний режим оподаткування)¹⁵⁸.

З 1 січня 2017р. відбулася зміна системи пільг зі сплати ПДВ для аграрного бізнесу на прямі бюджетні дотації. За підсумками 2018р. застосування нового механізму дотацій сільгоспвиробників, який замінив спецрежим ПДВ, мало наслідком отримання середніми та малими виробниками вкрай низької частки бюджетних дотацій (тобто новий механізм виявився дискримінаційним)¹⁵⁹.

Очікувалося, що упродовж 2017р. відбудеться розробка нової системи оподаткування для аграріїв, яка стимулюватиме розвиток сільськогосподарського виробництва (**п.2.1**). Однак, у влади не було єдиного бачення відшкодування ПДВ з експорту аграрної продукції, регулювання відбувалося лише для окремих галузей на певний період¹⁶⁰.

Українськими темпами і з низькою результативністю відбувається вдосконалення системи державної підтримки сільськогосподарського виробництва, забезпечення її прозорості (**п.2.2**).

Урядом була схвалена Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020р.¹⁶¹.

Очікувалось, що реалізація заходів Концепції дозволить створити і вдосконалити організаційно-економічні умови для ефективного, соціально спрямованого розвитку аграрного сектору економіки, а також посилити державну підтримку сільськогосподарського виробництва. Однак, попри певні позитивні зрушення, державна підтримка не стала пріоритетною, фінансування не набуло усталеного характеру, а також не було досягнуто прозорості та послідовності в реалізації ухвалених рішень.

Для уточнення завдань і покращення виконання 14 лютого 2018р. КМУ вніс зміни до Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки і продовжив її дію до 2021р. Зокрема, Уряд уточнив структуру завдань і заходів концепції, їх фінансування та строки реалізації, а термін дії продовжили з 2020р. до 2021р.

¹⁵⁶ Відповідно до Постанови КМУ “Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” №105 від 7 лютого 2018р. Вперше з 1995р. була започаткована загальнонаціональна оцінка земель с/г призначення (крім земель у межах населених пунктів) на площі у понад 35 млн. га.

¹⁵⁷ Постанова КМУ “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017р. №688” №492 від 20 червня 2018р.

¹⁵⁸ Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017р.” від 20 грудня 2016р.

¹⁵⁹ Лише два підприємства агроконцерну ПАТ “Миронівській хлібопродукт” – ТОВ “Вінницька птахофабрика”, ПрАТ “Зернопродукт МХП” – отримали майже 1 млрд. грн., або 16% фінансової підтримки, передбаченої держбюджетом на 2018р. Зрозуміло, держпідтримка має бути доступною та охоплювати усіх аграріїв з наданням переваги розвитку малих форм господарювання, які здійснюють суттєвий внесок у валове виробництво сільгосппродукції.

¹⁶⁰ Так, у 2018р. ухвалено Закон “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування податком на додану вартість операцій з вивезення за межі митної території України олійних культур”, яким доповнено положення Податкового кодексу. Згідно з цим доповненням, звільнення від оподаткування ПДВ операцій з вивезення за межі митної території України в митному режимі експорту з 1 вересня 2018р. до 31 грудня 2021р. соєвих бобів та з 1 січня 2020р. до 31 грудня 2021р. – насіння свиріпи або ріпаку не буде застосовуватися для сільськогосподарських підприємств-виробників зазначених олійних культур. Докладніше див.: Експорт олійних культур с/г виробників звільняється від ПДВ. Прийнято закон. – “Дебет-Кредит”, 22 травня 2018р., <https://news.dtki.ua/taxation/pdv/48393>.

¹⁶¹ Розпорядження КМУ №1437 від 30 грудня 2015р.

Крім того, до зазначеного документа, зокрема, включили:

- положення щодо забезпечення комплексного розвитку сільських територій за рахунок стимулювання розширення напрямів діяльності аграрного сектору економіки;
- заходи, спрямовані на підтримку лісової галузі, зокрема щодо відтворення, охорони і захисту лісів, підвищення їх продуктивності, поліпшення якісного складу, збереження їх біорізноманіття та ін.

Хоча владою визнається, що неодмінною умовою сталого розвитку аграрного сектору економіки та забезпечення продовольчої безпеки держави є державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, проте поки механізми дотацій, субсидій, фінансування інвестицій, бюджетної підтримки на регіональному рівні не мають належного втілення.

Також переважно не вирішеними залишаються завдання державної підтримки фермерських господарств, малих та середніх сільськогосподарських товаровиробників шляхом надання пільгових кредитів, спрямованих на виробництво сільськогосподарської продукції (п.2.3). Хоча Уряд періодично оновлює власні рішення, спрямовані на таку підтримку¹⁶², проте системного підходу немає.

Певні позитивні очікування пов'язуються із співпрацею з європейськими експертами щодо підтримки малих і середніх фермерських господарств. Зокрема, створення Державного аграрного реєстру України дозволить посилити державну підтримку для малих сільгоспвиробників, у т.ч. фермерських господарств.

Постановою КМУ “Про порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам” (№609 від 8 вересня 2016р.) удосконалено механізм використання коштів, спрямованих на фінансову підтримку фермерських господарств – переможців конкурсного відбору.

Також розширено коло напрямів надання фінансової підтримки та встановлено пріоритети, за якими буде надаватися перевага під час визначення переможців конкурсного відбору.

Забезпечення законодавчого врегулювання та практичне запровадження фінансових інструментів на ринках сільськогосподарської продукції лише започатковується (п.2.4). Так, лише аграрні внутрішні розписки отримали правове встановлення, причому ще у 2013р.¹⁶³ Форвардні контракти в аграрному секторі запроваджені переважно окремими крупними компаніями. Поки законодавчо не закріплена присутність України на світових аграрних товарних біржах.

Не відбулося законодавчого рішення завдань приватизації державних підприємств, підпорядкованих Мінагрополітики (п.2.6). Хоча Міністерство декларувало готовність до передачі підприємств агропромислового комплексу до сфери управління Фонду держмайна. Однак консервування приватизаційних процесів в Україні загалом означало відповідне гальмування і в аграрному секторі.

Водночас, отримали законодавче закріплення й унормування сімейні фермерські господарства, врегульовані питання їх включення в аграрний ринок України, а також підтримки і стимулювання їх діяльності (п.2.5)¹⁶⁴.

З метою залучення в аграрну галузь інвестицій, кредитних ресурсів та створення сприятливого інвестиційного клімату Мінагрополітики проводиться системна робота з міжнародними фінансовими організаціями¹⁶⁵. Процеси залучення інвестицій міжнародних фінансових установ і держав - стратегічних партнерів України (ЄС, США, Китай) для реалізації проектів в агропромисловому комплексі поступово розширюються (п.2.7). Ці питання відображені, зокрема, в Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору до 2020р.¹⁶⁶.

Майже загальмовано процес дерегуляції підприємницької діяльності в аграрному секторі. Зокрема, дуже незначним є прогрес у:

- вдосконаленні процедур отримання сільськогосподарськими підприємствами дозволів на водокористування, екологічних вимог до споруджуваних об'єктів тваринництва (п.2.8.1);
- спрощенні процедури використання земель сільськогосподарського призначення для будівництва господарських будівель сільськогосподарського призначення (п.2.8.2);
- делегуванні окремих функцій держави саморегульованим організаціям та органам місцевого самоврядування (п.2.8.3).

¹⁶² Постанова КМУ “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання, спеціальних вагонів для перевезення зерна, обладнання для виробництва біоетанолу та електроенергії з біомаси, що закуплені у вітчизняних виробників” №130 від 1 березня 2017р., а також відповідні зміни у Постановах КМУ №760 від 19 вересня 2018р., №123 від 30 січня 2019р.

¹⁶³ Постанова КМУ “Про затвердження Порядку ведення Реєстру аграрних розписок” №3665 від 17 липня 2013р.

¹⁶⁴ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про фермерське господарство” щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств” від 31 березня 2016р.

¹⁶⁵ Докладніше див.: Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями. – Сайт Мінагрополітики, 27 січня 2019р., <https://minagro.gov.ua/ua/narpyatki/mizhnarodne-spirovbitnictvo/spirobitnictvo-z-mizhnarodnimi-finansovimi-organizacijami>.

¹⁶⁶ Розпорядження КМУ №1437 від 30 грудня 2015р., зі змінами.

3. Сприяння міжнародній торгівлі

Хоча Україна має відкриту економіку, однак держава практикує різноманітні експортні обмеження, потреба в яких аргументується завданнями національної продовольчої безпеки. Наразі, не вироблено *стратегічного підходу до формування продовольчого резерву (п.3.1.)*.

Знаходить законодавчу та нормативну підтримку завдання зменшення витрат, пов'язаних із реалізацією сільськогосподарської продукції, зокрема, скасування надмірних процедур обов'язкової реєстрації, сертифікації та наданні дозвільних документів (карантинних та ветеринарних сертифікатів), оцінки відповідності вимогам безпеки споживання та фітосанітарним вимогам (п.3.2)¹⁶⁷.

Також послідовно відбувається *гармонізація вітчизняного законодавства щодо безпечності харчової продукції із законодавством ЄС (п.3.3)*¹⁶⁸.

Формування законодавчої бази для розвитку інфраструктури аграрного ринку відбувається із запізненням (п.3.4), що обмежує можливості подальшого прискорення виробництва і зміцнення експортного потенціалу.

4. Сталий розвиток сільських територій

Урядом здійснено низку важливих кроків з розробки Концепції розвитку сільських територій. *Відповідна Концепція схвалена Урядом ще у 2015р.*¹⁶⁹ (п.4.1). Розроблено план заходів з реалізації Концепції¹⁷⁰.

Не відбулося законодавчого забезпечення запланованого збільшення рівня фінансування місцевих бюджетів (п.4.2), зокрема, шляхом сплати податку на доходи фізичних осіб за місцем здійснення підприємницької діяльності, укладання соціальних угод між суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування для фінансування розвитку сільської місцевості, передбачення відповідних коштів у складі фіксованого сільськогосподарського податку.

Між тим, є підстави стверджувати, що незатвердження таких положень має позитивний вплив на сільське населення (зменшення податкового тиску, недопущення додаткових вилучень з доходів аграрних виробників та інше).

Стосовно *програми підтримки індивідуального житлового будівництва на селі “Власний дім” (п.4.3)*, слід звернути увагу, що такі програми переважно формуються і виконуються на регіональному (обласному) рівні.

Згідно з Постановою КМУ “Про внесення змін до Правил надання довгострокових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі” (№115 від 24 лютого 2016р.), з 2016р. відновлена програма “Власний дім” – інструмент, покликаний сприяти збільшенню кадрів на селі, зниженню темпів міграції сільського населення, стабілізації демографічної ситуації в сільській місцевості¹⁷¹. За відсутності узагальнених даних щодо запровадження програм у регіонах України, здійснити реальну оцінку виконання не видається можливим.

Не відбулось удосконалення *нормативно-правової бази у частині регулювання відносин у сфері володіння, розпорядження та використання земельних, лісових, водних та інших природних ресурсів, з метою посилення захисту суспільних інтересів (п.4.4)*, а також *гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС щодо забезпечення та стимулювання раціонального використання природних ресурсів, у т.ч. земель сільськогосподарського призначення (п.4.5)*.

5. Реформування лісового господарства

Ситуація з лісовими ресурсами залишається законсервованою.

Не вдалося в установлені терміни сформувати чіткі функції і завдання держави у сфері лісового господарства, забезпечити належний контроль виконання завдань різними органами влади (мало статися ще у 2015р.) (п.5.1).

Не була створена єдина лісгосподарська структура (на базі існуючих державних лісгосподарських підприємств), а досвід успішних висхідних країн у частині підтримки вдалого функціонування лісгосподарських підприємств не був належно оцінений (п.5.2).

¹⁶⁷ Див.: закони “Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення законодавства України у сфері насінництва та розсадництва у відповідність з європейськими та міжнародними нормами і стандартами” від 8 грудня 2015р.; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур” від 10 липня 2018р.; Наказ Мінагрополітики “Про затвердження Правил заповнення, зберігання, списання ветеринарних документів та вимог до їх обліку” №288 від 1 серпня 2014р. Докладно див. також с.31 цього видання (щодо п. 5.3. Розділу IX).

¹⁶⁸ Крім вказаних у попередньому пункті законодавчих актів, на зазначені цілі спрямовані: закони “Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною” від 19 жовтня 2016р.; “Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин” від 4 жовтня 2018р.; “Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції” від 10 липня 2018р.

¹⁶⁹ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку сільських територій” №995 від 23 вересня 2015р.

¹⁷⁰ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій” №489 від 19 липня 2017р.

¹⁷¹ Позичальник, який має троє та більше дітей, звільняється від сплати відсотків за користування пільговим кредитом.

Не вдалося забезпечити чіткості митної політики в частині експорту деревини (п.5.3). Хоча Україна взяла низку зобов’язань у частині вільного експорту деревини (зокрема т.зв. лісу-круляку), проте в них повністю ігнорувалися завдання захисту навколишнього середовища і збереження природного ландшафту. Уряд **не зумів довести** до міжнародних партнерів необхідності запровадження обмежувачих захисних заходів. Водночас, експорт деревини дедалі більше набував характеру тіньової комерційної складової, механізми стимулювання розвитку вітчизняної деревообробної промисловості не розроблялись, і сьогодні ця сфера має згубні і навіть катастрофічні наслідки для Карпатського регіону.

XII. РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИКИ ТА ЕНЕРГОНЕЗАЛЕЖНІСТЬ

Виконані

Пункт 1.1.4. Забезпечення відокремлення передачі та розподілу електроенергії від інших видів діяльності суб’єктів, що здійснюють діяльність на ринку електричної енергії (2015-2016рр.).

Пункт 1.2. Гармонізація регуляторного середовища функціонування ринків природного газу та електричної енергії в Україні з європейськими нормами Третього енергетичного пакета. Зокрема, оновлення базового законодавства про газовий ринок, перехід на тарифну систему транспортування “вхід – вихід” (I квартал 2015р.).

Пункт 1.5. Лібералізація електроенергетичного ринку шляхом переходу від моделі єдиного покупця до моделі прямих договорів між постачальниками і споживачами електричної енергії та балансуючого ринку (внесення змін до Закону “Про засади функціонування ринку електричної енергії України”, в т.ч. щодо введення у відповідність з вимогами Третього енергетичного пакета).

Пункт 3.2. Впровадження стандартів Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI), законодавче закріплення вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та формування фінансової звітності видобувних компаній виключно за міжнародними стандартами.

Пункт 3.5. Законодавче зниження кворуму проведення загальних зборів акціонерних товариств до 50% + 1 акція (IV квартал 2014р.).

Пункт 4.1. Встановлення рівної для підприємств усіх форм власності плати за користування надрами під час видобутку газу на економічно обґрунтованому рівні, який забезпечить рентабельність діяльності галузі. Гарантування стабільності та незмінності фіскального режиму для галузі видобування вуглеводнів задля залучення значних довгострокових іноземних інвестицій згідно з Податковим кодексом України.

Пункт 4.2. Впровадження диференційної системи ставок плати за користування надрами для створення сприятливих умов видобутку вуглеводнів на виснажених родовищах, низькодебітних свердловинах і родовищах зі складними умовами розробки (на глибинах від 3 000 до 5 000 м), що дозволить розробляти комерційно непривабливі за існуючих умов поклади (IV квартал 2014р.).

Виконані частково

Пункт 1. Реорганізація ринків енергії та імплементація європейського законодавства у сфері енергетики відповідно до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.

Пункт 1.1. Реформування газового та електроенергетичного ринків відповідно до вимог Третього енергетичного пакета для забезпечення ефективного відокремлення основних видів виробничої діяльності.

Прийчини: затягування комплексної реорганізації НАК “Нафтогаз України” (анбандлінг); зрив домовленостей щодо залучення кваліфікованих інвесторів до управління активами газотранспортної системи та підземних сховищ газу.

Пункт 1.3. Здійснення нормативно-правових і технологічних заходів щодо синхронізації енергетичної системи України з об’єднанням енергетичних систем країн ЄС ENTSO-E (до 2020р.).

Прийчини: низький статус державної підтримки зазначеному питанню призвів до перенесення термінів синхронізації на 2023р.

Пункт 1.4. Удосконалення нормативно-правової бази і технічних передумов для створення майданчика з торгівлі природним газом (хаба) з метою більш ефективного використання газосховищ та іншої газотранспортної інфраструктури, а також поступового введення у практику спотових та ф’ючерсних операцій для визначення ринкової ціни на природний газ через прозорий механізм її формування (2015р.).

Прийчини: відсутність незалежного оператора газотранспортної системи заблокувала процес створення хабу. Натомість НКЦПРФ лише у травні 2019р. розробило план заходів зі створення енергетичних хабів.

Пункт 2.1. Поступова ліквідація перехресного субсидіювання (багаторівневої тарифної системи) шляхом встановлення цін і тарифів для всіх споживачів, включаючи населення, на економічно обґрунтованому рівні та одночасне здійснення переходу до адресних дотацій соціально вразливим верствам населення (протягом 2015-2017рр.). Законодавче запровадження мораторію на встановлення нових пільгових цін і тарифів для

окремих галузей промисловості, споживачів електричної енергії та газу. Приведення відпускних цін на газ власного видобутку для державних газовидобувних компаній до економічно обґрунтованого рівня з покриттям необхідних інвестиційних витрат.

Причини: виконано лише в частині монетизації субсидій. Відпускні ціни на газ власного видобутку для державних газовидобувних компаній встановлені на рівні, значно вищому економічно обґрунтованого. У новій моделі ринку електричної енергії передбачається запровадження ПСО, який дискримінує державного оператора атомних станцій.

Пункт 3.1. Гарантування на рівні закону незалежного статусу регулятора у сфері енергетики відповідно до вимог Третього енергетичного пакета з метою забезпечення належного рівня прозорості на монопольних ринках та ефективного нагляду за дотриманням конкуренції (IV квартал 2015р).

Причини: залишається законодавчо не врегульованим питання функціональної незалежності Регулятора, зокрема зміни до Бюджетного кодексу, які б передбачали постійну щорічну статтю витрат НКРЕКП.

Пункт 3.3. Впровадження сучасних європейських стандартів корпоративного управління державними енергетичними компаніями відповідно до рекомендацій ОЕСР (протягом 2015-2016рр.).

Причини: незалежні наглядові ради створені не на всіх підприємствах енергетичної галузі, що пов'язано з низькою політичною відповідальністю Міненергвугілля. Наглядова рада НАК “Нафтогаз України” всупереч Постанові КМУ “Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу” (№496 від 1 липня 2016р.) розпочала проведення реструктуризації. При цьому були спотворені рекомендації ОЕСР та створені такі умови, у яких єдиний акціонер в особі держави був усунутий від прийняття рішень.

Пункт 5.1. Створення привабливого та зрозумілого для міжнародного інвестора базового законодавства (IV квартал 2014р.).

Причини: низька політична відповідальність ЦОВВ призвела до несвочасного виконання взятих зобов'язань.

Пункт 5.2. Перехід до стимулюючого тарифоутворення у сфері транспортування та розподілу природного газу, передачі та постачання електричної енергії, а також транспортування і постачання теплової енергії (2015-2016рр.).

Причини: виконано перехід лише в частині транспортування природного газу. Не запроваджено *RAB*-регулювання для операторів розподільних електромереж. Практика не поширилася через політичне блокування ініціатив НКРЕКП.

Пункт 5.3. Забезпечення нормативно-правової бази для виконання інвестиційних програм у ядерно-енергетичній галузі з метою розвитку існуючих та створення нових елементів ядерно-паливного циклу в рамках дотримання міжнародного законодавства у ядерній сфері. Підвищення безпеки ядерних реакторів, продовження термінів їх експлуатації, будівництво реакторів нового покоління, будівництво сховища відпрацьованого ядерного палива, перетворення об'єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему

Причини: виконано неповністю через низьку активність профільного Комітету ВРУ.

Пункт 7.2. Диверсифікація постачальників палива для атомних електростанцій і послуг на окремих стадіях ядерно-паливного циклу.

Причини: виконано лише в частині диверсифікації постачальників палива для атомних електростанцій.

Не виконані

Пункт 3.4. Проведення інвентаризації договорів про спільну діяльність у нафтогазовидобувній галузі за участю державних компаній та здійснення комплексного аудиту використання державними і приватними нафтогазовидобувними підприємствами виданих спеціальних дозволів на користування надрами з метою анулювання тих спецдозволів, за якими не виконуються повною мірою зобов'язання в частині виконання програми робіт (I-II квартали 2015р.). Продаж відкликаних спеціальних дозволів на відкритих аукціонах.

Причини: відсутня необхідна законодавча база.

Пункт 3.6. Законодавче відкриття структури тарифів на природний газ, електроенергію, теплову енергію, їх транспортування.

Причини: відсутня необхідна законодавча база.

Пункт 6. Реформа вугільної галузі.

Причини: відсутня необхідна законодавча база та політична воля Уряду України.

Пункт 7.1. Збільшення імпорту газу з ЄС шляхом розширення технічних можливостей постачання за напрямком європейського газотранспортного коридору “Північ – Південь”.

Причини: блокування зі сторони НАК “Нафтогаз України” проекту “Інтерконектор Україна-Польща”

Пункт 7.3. Поступове введення в дію вимоги про те, що річний обсяг імпорту природного газу, нафти, нафтопродуктів та вугілля в Україну з одного джерела не може перевищувати 30%.

Причини: відсутня необхідна законодавча база та політична воля Уряду України.

Пункт 8. Стимулювання енергоефективності для скорочення енергоємності ВВП.

Причини: відсутня необхідна законодавча база та політична воля Уряду України.

XIII. ІНФРАСТРУКТУРА ТА ТРАНСПОРТ

1. Залізничний транспорт

Утворення ПАТ “Українська залізниця” стало важливим кроком на шляху до формування сучасної холдингової корпорації¹⁷² (**п.1.1**). Від початку створення товариства відбувається утворення вертикально-інтегрованих відокремлених структур за видами діяльності: підприємства, що здійснюють вантажні перевезення, вагонні компанії та такі, що займаються утриманням і експлуатацією об’єктів інфраструктури, ремонтом рухомого складу, проведення НДДКР. Водночас, запроваджуються нові стандарти корпоративного управління, зокрема, сформовано професійний менеджмент та незалежну наглядову раду.

Поряд з цим, залишаються не вирішеними тарифні питання, у т.ч. стосовно пільгових перевезень, а також компенсації від таких перевезень (що унеможливило відмову від перехресного субсидування). Значною мірою це зумовлено тим, що не відбулося належного розмежування господарських функцій і функцій державного управління (**п.1.2**).

На початку 2016р. була спроба створити Національну комісію¹⁷³, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту (**п.1.3**), яка мала б забезпечити ефективне державне регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках у галузі транспорту, зокрема формування цінової (тарифної) політики. Однак, належний розгляд не відбувся і законопроект було відкликано вже у квітні 2016р.

Останніми роками було здійснено кілька спроб ухвалення нової редакції Закону “Про залізничний транспорт”¹⁷⁴ (**п.1.4**). Однак, відповідні законопроекти були відхилені і зняті з розгляду.

На сьогодні на розгляді у профільному парламентському Комітеті знаходиться проект Закону “Про залізничний транспорт України” (реєстр. №9512 від 30 січня 2019р.). Важливою особливістю законопроекту є те, що ним передбачається імплементація шести директив та двох регламентів ЄС відповідно до Додатку XXXII Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

2. Морські порти та річковий транспорт

Залучення приватних інвестицій для розвитку стратегічних об’єктів портової інфраструктури на умовах, визначених Законом “Про морські порти” (**п.2.1**), має здійснюватися на підставі договорів концесії, договорів про спільну діяльність, договорів оренди. Поки цього не вдається досягти.

Хоча у 2018р. оголошено офіційний запуск проектів концесії у портах Ольвія та Херсон, проте, зважаючи на їх розрахункову тривалість (30-35 років) і порівняно невеликі обсяги інвестицій (для таких довготривалих проектів) це радше демонстраційні проекти¹⁷⁵, а тому не може йтися про рівень виконання поставленого завдання.

Не відбулося приватизації цілісних майнових комплексів у морських портах (**п.2.2**) (як і загалом в Україні приватизація законсервована), поки лише запроваджуються окремі складові оренди майнових комплексів.

Ймовірно ситуація зможе частково змінитися після чергового перегляду переліку об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та включення їх до переліку об’єктів, що приватизації підлягають.

Поки законодавство про внутрішній річковий транспорт (**п.2.3**) також залишається законсервованим. Проект відповідного закону¹⁷⁶ не був розглянутий.

¹⁷² Постанова КМУ “Про утворення публічного акціонерного товариства “Українська залізниця” ” №200 від 25 червня 2014р. 100% акцій товариства знаходяться у державній власності. Утворення відбулося шляхом злиття Державної адміністрації залізничного транспорту, підприємств та установ залізничного транспорту загального користування.

¹⁷³ Проект Закону “Про державне регулювання у сфері транспорту”, реєстр. №3835 від 28 січня 2016р.

¹⁷⁴ Зокрема, йдеться про проект №4593 від 5 травня 2016р., а також проект №7316 від 17 листопада 2017р., якими передбачалося формування нової структури взаємовідносин між учасниками процесу залізничних перевезень, утворення нової моделі державного управління залізничним транспортом.

¹⁷⁵ Проект концесії у спеціалізованому морському порту “Ольвія” передбачає залучення інвестицій обсягом у 17,3 млрд. грн. на строк 35 років, у морському порту “Херсон” – 1,4 млрд. грн. на 30 років.

Поряд з цим, доречно вказати, що у 2018р. було розроблено та запроваджено систему електронного управління E-Port, мета якої – повна автоматизація виробничих процесів у портах. Тестовим майданчиком для системи був обраний порт “Ольвія”, де оформлення вантажів (за першими результатами) прискорилося на 34%.

¹⁷⁶ Проект Закону “Про внутрішній водний транспорт” (реєстр. №2475 від 9 липня 2018р.) мав би сприяти розвитку берегової інфраструктури внутрішнього водного транспорту, покращенню стану річкового господарства, розвитку ринку послуг у сфері внутрішнього водного транспорту та залученню інвестицій.

3. Експлуатація доріг

Розпочалася передача доріг місцевого значення до сфери управління обласних державних адміністрацій (**п.3.1**)¹⁷⁷, до сфери повноважень останніх було передано понад 120 тис. км доріг (тобто відбувається децентралізація дорожнього господарства).

Між тим, поки залишаються виконаними не повною мірою завдання передачі джерел фінансових ресурсів, необхідних для виконання відповідних функцій обласними адміністраціями.

Водночас, слід вказати, що у 2018р. запрацював Державний дорожній фонд як складова спеціального фонду Державного бюджету України¹⁷⁸, кошти якого спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування, а також на заходи безпеки дорожнього руху¹⁷⁹.

Хоча Урядом розроблено і затверджено низку важливих документів, зокрема (1) Національну транспортну стратегію України на період до 2030р.¹⁸⁰; (2) Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022рр.¹⁸¹, однак поки питання якості будівництва доріг (впровадження європейських стандартів будівництва), їх належного утримання, застосування систем автоматизованого контролю, запровадження сезонних обмежень (**п.3.2-3.7**) та інші залишаються переважно неврегульованими.

4. Організація та безпека дорожнього руху

У 2018р. прийнято Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020р.¹⁸², мета якої – знизити ступінь тяжкості наслідків ДТП для учасників дорожнього руху та рівень смертності на 30% до 2020р. Поки ж Україна залишається європейським “лідером” за важкими ДТП.

Важливим кроком, здійсненим у напрямі наближення європейського та українського законодавства, міг би стати проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про автомобільні дороги” щодо аудиту безпеки автомобільних доріг” (реєстр. №7320), відповідно до якого впроваджуються правові та організаційні засади здійснення перевірки безпеки автомобільних доріг. Проте, він не був ухвалений.

5. Авіаційний транспорт

Поки Україні не вдалося досягти підписання Угоди з ЄС про спільний авіаційний простір (САП) (**п.6.1**). Важливим аспектом невиконання є відсутність єдиної позиції Іспанії та Великої Британії стосовно формулювання п.31 “Територія” ст.2 “Визначення” про територіальне застосування Угоди про САП у частині Гібралтару¹⁸³.

Україна неодноразово пропонувала виключити цей пункт з тексту Угоди, щоб не зачіпати територіальних інтересів інших країн, проте дійти згоди так і не вдалося. Підписання Угоди про САП, вірогідно, прискориться після виходу Великої Британії з ЄС (кінець 2019р.).

Одночасно, Україна з метою виконання зобов’язань, взятих у сфері повітряних перевезень у рамках Угоди про асоціацію та парафованої Угоди про САП продовжує створювати умови для гармонізації законодавства¹⁸⁴. На постійній двосторонній основі продовжується робота з країнами-членами ЄС, а також іншими країнами-партнерами з метою встановлення більш ліберальних умов здійснення регулярного повітряного сполучення в частині скасування обмежень щодо кількості призначених авіапідприємств, пунктів відправлення/призначення, кількості рейсів¹⁸⁵.

¹⁷⁷ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування”, реєстр.№1764 від 17 листопада 2016р.

¹⁷⁸ Фонд започатковано законами “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі” та “Про внесення змін до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України”, обидва – від 17 листопада 2016р.

¹⁷⁹ На дороги державного значення спрямовується 60% коштів фонду, на місцеві – 35%, на заходи з безпеки руху – 5%. За результатами 11 місяців 2018р., на ремонт автомобільних доріг і державного, і місцевого значення витрачено майже 28 млрд. грн. Докладніше див: Звіт про використання коштів державного дорожнього фонду. – Державна казначейська служба України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-listopad-2018-roku?page=2>.

¹⁸⁰ Розпорядження КМУ №430 від 30 травня 2018р. Документом визначаються пріоритети реалізації державної політики в галузі транспорту, спрямовані на інтеграцію національної транспортної мережі до міжнародної, задоволення потреб населення у перевезеннях та покращення умов ведення бізнесу.

¹⁸¹ Постанова КМУ №382 від 21 березня 2018р. Мета – будівництво, реконструкція, ремонт та забезпечення гарантійного строку експлуатації близько 12 тис. км автодоріг, їх інтеграція до європейської транспортної системи, а також підвищення економічності, швидкості перевезень та безпеки руху.

¹⁸² Постанова КМУ №435 від 25 квітня 2018р.

¹⁸³ Наразі немає згоди між сторонами щодо умов застосування Угоди до аеропорту Гібралтар, який був побудований Англією на спірній для сторін території.

¹⁸⁴ Розпорядження КМУ “Про затвердження Плану заходів з підготовки до запровадження спільного авіаційного простору України з Європейським Союзом та його державами-членами” №88 від 8 лютого 2017р.

¹⁸⁵ Одним з досягнень в авіаційній галузі став прихід у 2018р. найбільшої в Європі за обсягом перевезених пасажирів *lowcost* авіакомпанії *Ryanair*. Прихід таких бюджетних авіакомпаній створює кращі умови роботи на ринку авіаційних перевезень та посилює конкуренцію перевізників, забезпечуючи збільшення пасажиропотоку та сприяючи створенню нових робочих місць.

XV. СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНА РЕФОРМА

1. Гарантування соціального захисту

Пункт 1.1. Створення системи соціального захисту, за якої громадяни не будуть зобов'язані додавати до своїх заяв та звернень, у т.ч. до органів соціального захисту, будь-які довідки та погодження – всю необхідну інформацію держава отримуватиме самостійно, за рахунок обміну даними між різними органами влади. Встановлення відповідальності заявника за подачу завідомо неправдивих даних, що можуть призвести до прийняття неправомірного рішення на користь заявника.

Виконано частково. Прийняття Постанови КМУ “Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” (№606 від 8 вересня 2016р.) спрямовано на удосконалення якості адміністративних послуг, що сприятиме реформі децентралізації та спрощенню доступу до різних державних реєстрів.

Постанова мала врегулювати питання електронної взаємодії відомчих інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у т.ч. інтегрованих, а також забезпечити доступ суб'єктів до інформації в інформаційних базах даних. Реформа системи державної соціальної підтримки та послуг тісно пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування та децентралізацією¹⁸⁶.

Пункт 1.2. Оптимізація системи соціального страхування в Україні з метою забезпечення незалежності, прозорості та публічності в діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, зокрема, шляхом:

- затвердження Верховною Радою України бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування разом із Державним бюджетом України (п.1.2.1).

Не виконано. Бюджети Фондів соціального страхування затверджуються постановами КМУ;

- реорганізації та об'єднання фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, професійних захворювань та з тимчасової втрати працездатності водночас із запровадженням системи загальнообов'язкового державного медичного страхування (п.1.2.2).

Виконано частково. Завдання з реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування виконуються повільно¹⁸⁷ внаслідок блокування діяльності фондів у процесі реорганізації¹⁸⁸, яке було знято шляхом внесення відповідних змін до законодавства¹⁸⁹. На виконання зазначеного Закону, процес реорганізації фондів соціального страхування розпочато лише у грудні 2015р.¹⁹⁰, а безпосередньо реєстрацію робочих органів нового Фонду соціального страхування України було завершено лише до 12 травня 2017р.¹⁹¹ та встановлено дату початку виконання Фондом всього обсягу функцій і завдань, визначених Законом “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування” – з 1 серпня 2017р.¹⁹²;

- розвитку системи недержавного соціального страхування (п.1.2.3).

Не виконано. Недержавне пенсійне забезпечення запроваджено в Україні з прийняттям у 2003р. Закону “Про недержавне пенсійне забезпечення”, що відкрило можливість для створення недержавних пенсійних фондів та інфраструктури їх обслуговування.

Статистичні дані свідчать, що з 2014р. система недержавного пенсійного забезпечення перебуває у стагнації. Незначний рівень охоплення (3,2% працездатного населення) свідчить про недостатню популярність ідеї недержавного пенсійного забезпечення серед українців. Станом на 31 грудня 2018р., загальна кількість учасників НПФ становила 855,3 тис. осіб (станом на 31 грудня 2017р. – 840,8 тис. осіб), з яких

¹⁸⁶ В Україні процес децентралізації розпочато у 2014р. прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014р.), законів “Про співробітництво територіальних громад” (17 червня 2014р.), “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (5 лютого 2015р.) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

¹⁸⁷ Про стан реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та утворення Фонду соціального страхування України. Протокол №78, 4 жовтня 2017р. – Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення ВРУ, komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30575.doc.

¹⁸⁸ Розпорядженням КМУ №160 від 4 березня 2015р. затверджено склад осіб, уповноважених представляти інтереси держави в управлінні нового Фонду та скасовано Розпорядження КМУ №398 від 23 квітня 2014 р., яким було затверджено склад осіб, уповноважених представляти інтереси держави в управлінні Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України і Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

¹⁸⁹ Закон “Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування” щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації” від 3 листопада 2015р.

¹⁹⁰ Державну реєстрацію нового Фонду соціального страхування України здійснено 30 грудня 2015р.

¹⁹¹ Постанова правління Фонду “Деякі питання реорганізації фондів соціального страхування” №34 від 24 травня 2017р., <http://www.fssu.gov.ua/fse/doccatalog/document?id=948243>.

¹⁹² До 1 листопада 2017р. мало бути припинено дію виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та їх робочих органів. Станом на 5 жовтня 2017р., процес припинення робочих органів виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності завершено в п'яти областях: Івано-Франківській, Одеській, Рівненській, Сумській та Тернопільській. Процес припинення юридичних осіб триває, оскільки органами Державної фіскальної служби України проводяться відповідні перевірки.

отримали/отримують пенсійні виплати 81,3 тис. осіб (9,5% загального числа учасників). Загалом період 2015-2019рр. став провальним у діяльності системи, не дивлячись на незначне поживлення у 2018р.;

- скасування видатків, невластивих соціальному страхуванню, істотного зменшення видатків на адміністрування діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (п.1.2.4).

Виконано частково. Для зменшення, а в перспективі ліквідації дефіциту коштів Пенсійного фонду всі невластиві видатки системи передаються до Державного бюджету, що передбачено Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” від 3 жовтня 2017р.

Загалом доповнення джерел грошових коштів для ПФУ такими, що не притаманні пенсійному страхуванню, суперечить ідеології останнього. Але цей крок слід трактувати як вимушений, продиктований недостатністю надходжень ЄСВ для збалансованого функціонування системи та обмеженими фінансовими можливостями держави;

- посилення контролю за витратами фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування з боку держави та представників громадянського суспільства через відкрите формування наглядових рад цих фондів, а також шляхом внесення змін до Закону України “Про здійснення державних закупівель” та законів України про соціальне страхування з метою обов'язкового використання процедур, визначених законодавством про державні закупівлі, під час придбання товарів, робіт чи послуг за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування, застосування до таких закупівель контролю ефективності витрачання коштів у порядку, встановленому у сфері державних закупівель (п.1.2.5).

Виконано. З появою електронної системи Prozorro¹⁹³, яка стала обов'язковою у 2016р. згідно з Законом “Про публічні закупівлі”, учасникам стало значно простіше розпочати роботу на цьому ринку, знайти цікаву закупівлю, подати пропозицію та виграти торги.

Уся інформація про закупівлю доступна у вільному доступі в мережі Інтернет на офіційному веб-порталі закупівель www.prozorro.gov.ua. Відкритими є всі документи, які учасники додають до своїх пропозицій на торги, а також фінальна ціна переможця та укладений з ним договір, а також зміни до нього. А завдяки сервісу 007 (<http://www.007.org.ua>) можна знайти всі платежі, які проходили через органи державного казначейства між певним замовником та учасником¹⁹⁴. Вартісний поріг для закупівлі товарів і послуг складає 200 тис. грн., а робіт – 1,5 млн. грн.

Пункт 1.3. Запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування як складової системи соціального страхування.

Не виконано. Серед ключових завдань реформи існуючої системи охорони здоров'я в Україні передбачалося запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Проте, жодна із відповідних законодавчих ініціатив¹⁹⁵ не була підтримана Верховною Радою VIII скликання.

Водночас, у 2016р. затверджено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я України¹⁹⁶, яка закріплює модель національного солідарного медичного страхування з 100% покриттям громадян. Збори страхових внесків здійснюватимуться через загальну систему оподаткування та збиратимуться у державному бюджеті. Страхові виплати за лікування окремої людини не будуть прив'язані до розміру її індивідуальних внесків.

Розроблено проект нової редакції Основ законодавства України про охорону здоров'я¹⁹⁷, в якому відведено окреме місце питанням медичного страхування, як форми соціального захисту інтересів населення у галузі охорони здоров'я. Проектом пропонується медичне страхування здійснювати у двох варіантах: загальнообов'язковому і добровільному порядку.

Пункт 1.4. Встановлення єдиних принципів нарахування пенсій в Україні. Поетапне запровадження накопичувального рівня пенсійної системи. Розвиток недержавного пенсійного страхування. Розроблення нової редакції Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”.

¹⁹³ Всі державні публічні закупівлі України. – Держзакупівлі.онлайн, https://www.dzo.com.ua/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=prozorro&utm_content=prozorro&utm_term=%2Bprozorro&gclid=EAlaQobChMlyMz-qQLS4glVSomyCh3ZnwxxEAAAYASAAEgLFtTD_BwE.

¹⁹⁴ Як брати участь у публічних закупівлях в Україні: Основні факти. – Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС, Настанови щодо участі в публічних закупівлях, <https://infobox.prozorro.org/upload/files/main/662/227/yak-brati-uchast-u-publichnikh-zakupivlyakh.pdf>

¹⁹⁵ Наприклад: законопроекти “Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні” (реєстр. №4981, автори Л.Денісова, А.Шипко, Б.Розенблат, І.Євремова, М.Поляков), “Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування” (реєстр. №4981-1, автор О.Мусій), “Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні” (реєстр. №4981-2, автор О.Богомолець).

¹⁹⁶ Розроблена на виконання положень розділу XVI “Реформа системи охорони здоров'я” Угоди про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” у Верховній Раді України VIII скликання, Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, затвердженої Указом Президента України №5 від 12 січня 2015р., Плану дій КМУ на 2016р., затвердженого Розпорядженням КМУ №184 від 16 березня 2016р.

Проект Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України” Затверджено Урядовий портал, 30.11.2016р. – http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249540288&cat_id=244276429

¹⁹⁷ Удосконалення законодавства про охорону здоров'я (нова редакція основ законодавства України про охорону здоров'я): недоліки та переваги. – Сайт Мін'юсту, https://minjust.gov.ua/m/str_2396.

Виконано частково. Реформа пенсійного забезпечення є частиною програми реформ, схваленої МВФ, передбачає уніфікацію розрахунку виплат (пенсії розраховувалися більш ніж за 20 законами), а також диверсифікацію “пенсійного портфелю” – замість одного джерела пенсії мали виплачуватися з трьох – солідарної (діє зараз), накопичувальної систем та фондів недержавного пенсійного страхування.

Параметричні зміни в системі пенсійного забезпечення набули чинності 11 жовтня 2017р. з прийняттям Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій”. Законодавчі зміни удосконалюють солідарну систему пенсійного страхування, звільняють її від невлавистих видатків; диференціюють розміри пенсій залежно від набутого страхового стажу та отриманого заробітку та запроваджують єдині підходи до обчислення пенсій; прогресивний страховий стаж виходу на пенсію (щорічно страховий стаж зростає на 1 рік, і до 2028р. має досягнути 35 років)¹⁹⁸.

Пенсійні нововведення не є реформою по суті, оскільки лише вдосконалюють стару солідарну пенсійну систему, змінюють підходи до наповнення Пенсійного фонду. Вадою реформи є відсутність стимулів для виходу громадян на пенсію у більш пізній період. Неминуче посилення ролі державного бюджету у фінансуванні пенсій не було належним чином осмислено і визнано. Не введено також накопичувальну складову пенсійної системи, що, принаймні теоретично, могло б забезпечити підвищення коефіцієнта заміщення.

Пункт 1.5. *Зменшення розміру єдиного соціального внеску. Охоплення соціальним страхуванням усього зайнятого населення. Поетапний перерозподіл розміру сплати єдиного соціального внеску між роботодавцем і найманим працівником.*

Виконано (результат суперечливий). У грудні 2015р. увалено зміни до Податкового кодексу України (Закон “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016р.”), якими передбачено зниження ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ), що сплачується роботодавцем, із середньозваженого 41% до в середньому 22%, скасування соціального внеску, що сплачувався роботодавцем (раніше було 3,6%); повернення пласкої шкали ставки податку на доходи фізичних осіб у 18% (проти 15/20% раніше).

На думку ініціаторів змін податкового законодавства, такі зміни мали б принести позитивний ефект з макроекономічної точки зору, оскільки знижують податкове навантаження на заробітну плату, що мотивувала виплату заробітної плати “в конвертах”, та сприятимуть розширенню бази оподаткування. Водночас, експеримент зі зниженням ставки ЄСВ спричинив зменшення надходжень до бюджету Пенсійного фонду (ПФ) (бюджет фонду втратив понад 70 млрд. грн.), оскільки у структурі надходжень Пенсійного фонду України з власних надходжень Пенсійного фонду 97% цих надходжень формується за рахунок ЄСВ.

Пункт 1.6. *Створення сучасної і справедливої системи адресного надання пільг і компенсацій в Україні, запровадження системи аудиту соціальних виплат. Посилення соціального захисту малозабезпечених верств населення та унеможливлення отримання соціальних пільг заможними громадянами.*

Виконано частково. Постановою КМУ №389 від 4 червня 2015р. було встановлено Порядок надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім’ї. Запроваджений механізм надання пільг поширювався на оплату за користування житлом, комунальні послуги, паливо, скрап-лений газ, телефон, унеможливав отримання соціальних пільг заможними і одночасно посилював соціальний захист малозабезпечених, скасовував систему пільг і привілеїв для посадовців.

У травні 2019р. Постановою КМУ визначено Порядок здійснення верифікації та моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій та інших соціальних виплат, які здійснюються за рахунок державних коштів¹⁹⁹. Міністерством фінансів розроблено проект Закону “Про верифікацію та моніторинг державних виплат” (реєстр. №9511 від 30 січня 2019р.) з метою законодавчого врегулювання основних правових та організаційних засад здійснення верифікації державних виплат в Україні.

Пункт 1.7. *Остаточне скасування пільг та привілеїв для всіх посадовців. Ніхто не матиме жодних пільг у зв’язку із займаною посадою.*

Виконано частково. Скасовано пільги за професійною ознакою – народним депутатам, суддям, прокурорам, іншим чиновникам та впроваджено механізми визначення права на пільги з урахуванням доходу людини. Близько 30% пільговиків втратили право на пільгу з урахуванням доходу²⁰⁰. Зазначене рішення розроблене на виконання Закону “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні”. Законом встановлено критерій для надання пільг особам за професійною ознакою – дохід пільговика (або сім’ї пільговика в розрахунок на одну особу) не повинен перевищувати величини доходу, що дає право на податкову соціальну пільгу (у 2014р. – 1 710 грн.)²⁰¹.

¹⁹⁸ Якщо при досягненні 60-річного віку людина не має 25 років офіційного стажу, то пенсійний вік настає у 63 роки. У випадку відсутності 15 років стажу – у 65. У разі, якщо у працівників не буде 15 років страхового стажу після досягнення 65-річного віку держава може призначити тимчасову допомогу.

¹⁹⁹ Постанова КМУ №443 від 22 травня 2019р.

²⁰⁰ Постанова КМУ “Про затвердження Стратегії заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню” №253 від 2 березня 2002р. втратила чинність.

²⁰¹ Змінено порядок призначення пільг за професійною ознакою. – Урядовий портал, 10 липня 2014р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247448493>.

З 2015р. не було надано нових спеціальних пенсій, однак були поновлені деякі зі спеціальних пенсійних норм.

1 січня 2019р. скасовується право на призначення пенсій для прокурорів, держслужбовців, наукових працівників, депутатів, працівників дипломатичної служби. Проте передбачене скасування повною мірою не здійснено. Наприклад Законом “Про прокуратуру” передбачено право на призначення прокурорам пенсії за вислугу років та по інвалідності, а членам їх сімей – пенсії у зв’язку з втратою годувальника. Прокурори мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку за наявності на день звернення вислуги певну кількість років. Пенсія прокурорам призначається в розмірі 60% суми їх місячної (чинної) заробітної плати.

Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 6 грудня 2016р. застосовується особливий порядок виплати щомісячного довічного грошового утримання суддів – встановлено обмеження щомісячного довічного грошового утримання судді максимальним розміром 10 740 грн. та особливий порядок виплати в період роботи.

З 5 січня 2017р. відповідно до Закону “Про вищу раду правосуддя” щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці виплачується без обмеження максимальним розміром та без урахування особливого порядку виплати в період роботи.

***Пункт 1.8.** Розрахунок та запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою. Перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів.*

Виконано частково. Запроваджено децентралізацію системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад, у т.ч. відбулася докорінна зміна системи адміністрування соціальних програм. У результаті процесу об’єднання територіальних громад реформується модель соціального захисту на місцях і поетапно запроваджується модель адміністрування, яка передбачає надання послуг на базовому рівні – територіальних громад, за місцем проживання людини. У великих містах продовжено реалізацію проектів зі створення сучасних центрів надання послуг соціального характеру у форматі “Прозорий офіс”²⁰², проекти здійснюються виконавчими органами місцевого самоврядування за підтримки коштів Державного бюджету України та проекту Світового банку.

Закон “Про соціальні послуги” забезпечує вдосконалення чинного законодавства в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, передбачає нову систему адресної допомоги.

У 2017р. зроблено кроки до забезпечення принципу “гроші ходять за людиною” – переведення максимальної кількості соціальних програм на механізми надання грошових компенсацій за послуги, обрані самою людиною, виходячи з власних потреб, а не рішень чиновника (запроваджено компенсації за санаторно-курортне лікування осіб з інвалідністю, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, учасників АТО).

***Пункт 1.9.** Розвиток мережі неприбуткових організацій, що задовольняють потреби соціально незахищених верств населення у наданні соціальних послуг. Запровадження відповідних механізмів та їх фінансування. Широке залучення недержавних організацій до надання соціальних послуг.*

Виконано. Закон “Про соціальні послуги” дозволяє залучати недержавні організації до надання соціальних послуг. Закон запроваджує нову класифікацію соціальних послуг, нові підходи до оплати соціальних послуг, виходячи з доходу особи, а не наявності осіб, які можуть допомогти. А також передбачає розширення кола надавачів соціальних послуг за рахунок залучення недержавних організацій та можливість проведення конкурсів для надання соціальних послуг.

***Пункт 1.10.** Створення належної системи соціального захисту учасників АТО та вимушених переселенців.*

Виконано частково (стосовно учасників АТО), не виконано стосовно ТПО. Постановою КМУ “Про утворення Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції” №326 від 11 серпня 2014р. створено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників АТО. *Прийняті необхідні рішення щодо захисту прав учасників АТО.* Розпорядженням КМУ №475 від 12 липня 2017р. схвалено Концепцію Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції на період до 2022р.

Хоча ще в жовтні 2018р. було ухвалено базовий Закон “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, до цього часу залишаються невирішеними проблемні питання у сфері забезпечення виборчих прав цих осіб, їх пенсійного забезпечення, захисту права власності,

²⁰² Постанова КМУ “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення робіт, пов’язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі “Прозорий офіс”” №779 від 11 жовтня 2017р.

компенсацій за втрачене майно, забезпечення житлом, оформленням документів, сприяння у працевлаштуванні. Зволікання з розглядом законодавчих ініціатив, спрямованих на вирішення цих питань, відкладає на невизначений час вирішення нагальних потреб понад мільйона громадян України.

2. Якісна освіта. Сучасна наука та інновації

2.1. Якісна освіта і справедливий доступ до неї

Пункт 2.1.1. Ухвалення нового Закону “Про освіту” з метою підвищення якості української освіти та забезпечення рівних можливостей доступу до якісної освіти кожної дитини, незалежно від фізичних можливостей, соціального статусу та місця проживання родини.

Виконано. Комплексна реформа середньої освіти, ініційована у 2014р., набула чіткої форми лише у вересні 2017р. з прийняттям нової редакції Закону “Про освіту”. Закон містить 12 розділів, 84 статті і Прикінцеві та перехідні положення. Дискусія про Закон тривала понад три роки. 8 вересня 2017р. Закон “Про освіту” набув чинності. У відповідності до базового Закону “Про освіту” мають бути прийняті (оновлені) окремі закони “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”. Доречно зауважити, що новий Закон “Про освіту” передбачає обов’язковий норматив фінансування освітньої сфери – не менше 7% ВВП²⁰³.

Реформа покликана втілити у життя концепцію “Нової української школи”²⁰⁴ через зміну структури середньої освіти, впровадження дитиноцентричного підходу до навчання, а також зміною розподілу повноважень в управлінні освітою та направленням ресурсів з центрального уряду до громад.

Пункт 2.1.2. В умовах ощадливого використання бюджетних коштів – недопущення зменшення рівня оплати праці педагогічних працівників. Зміна системи оплати праці педагогів із поступовим запровадженням стимулюючих доплат і кар’єрного просування для вчителів, які підтвердили свій професійний рівень під час незалежної атестації.

Виконано частково (формально). Ст.61 Закону “Про освіту” передбачено, що посадовий оклад педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії встановлюються у розмірі трьох мінімальних зарплат. Посадові оклади педагогічного працівника кожної наступної кваліфікаційної категорії мають підвищуватись не менше ніж на 10%. Найменший посадовий оклад науково-педагогічного працівника має бути встановлений на 25% вище посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії, і відповідно, кожний наступний посадовий оклад науково-педагогічного працівника підвищується не менше ніж на 10% від попереднього. Відповідно до п.6 розділу XII Прикінцевих та перехідних положень Закону “Про освіту”, КМУ доручено забезпечити до 2023р. поетапну реалізацію положення ч.2 ст.61 Закону, передбачивши при цьому щорічне збільшення посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії до чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб пропорційно розміру збільшення доходів Державного бюджету України порівняно з попереднім роком, і затвердити відповідні схеми посадових окладів (ставок заробітної плати).

За обрахунками МОН, для впровадження в дію цієї норми Закону з 1 січня 2019р. необхідно додатково передбачити у Державному бюджеті 102,4 млрд. грн. Проте джерела покриття цих витрат у бюджеті країни відсутні.

Пункт 2.1.3. Децентралізація управління освітою. Поширення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти на різних рівнях освіти. Запровадження державно-приватного партнерства для розвитку навчальних закладів різних організаційно-правових форм.

Виконано частково (не усунуті суперечності). Є приклади, коли виконавчі органи ОТГ після отримання управлінських повноважень і збільшення фінансових надходжень до місцевого бюджету навіть не спробували створити власну систему управління освітою. Замість того, майже всі функції управління освітньою сферою, разом із запланованими на її утримання бюджетними коштами передали до відділів освіти районних державних адміністрацій.

Пункт 2.1.4. Переорієнтація освіти на формування необхідних для життя ключових компетентностей, для цього – оновлення стандартів освіти, поступовий перехід до 12-річного терміну здобуття середньої освіти з реалізацією профільного навчання. Підвищення рівня вивчення англійської мови на всіх рівнях освіти. Участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти.

Виконано. Закон “Про освіту” визначає мету повної загальної середньої освіти: “Різнобічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка усвідомлює себе громадянином України, здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, трудової діяльності та громадянської активності”.

²⁰³ Протягом усього періоду незалежності України визначені законом показники фінансування освіти жодного разу не були виконані.

²⁰⁴ Нова українська школа. – Сайт МОН, <https://mon.gov.ua/ua/tag/nova-ukrainska-shkola>.

У стратегічних документах МОН також значна увага приділяється розвитку спеціальних компетенцій у дітей. Концепція “Нова українська школа” передбачає набуття учнями певного переліку компетентностей, які є важливими для подальшого розвитку та самореалізації²⁰⁵. Компетентнісний підхід буде запроваджено для всіх учнів, починаючи з першого класу.

Пункт 2.1.5. Збільшення охоплення дітей дошкільною освітою, зокрема через доступ до послуг піклування, родинного виховання, розширення спроможності дитячих садків всіх форм власності, доступності їх послуг.

Виконано частково. Згідно з Законом “Про дошкільну освіту” держава “забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти та обов’язкову дошкільну освіту дітей старшого дошкільного віку”; “підкується про збереження та зміцнення здоров’я, психологічний і фізичний розвиток дітей”; “сприяє розвитку та збереженню мережі закладів дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типів і форм власності”.

Проте, дошкільна освіта в Україні є сильно недофінансованою. Завантаженість закладів у містах становить 123%, у сільській місцевості – 86%, без урахування дітей у групах короткотривалого перебування, що є свідченням того, що Україні додатково потрібні близько 3 000 закладів дошкільної освіти. Соціальний статус вихователя є вкрай низьким²⁰⁶.

Пункт 2.1.6. Створення системи виховання відповідальних громадян із патріотичним і гуманістичним світоглядом у рамках дошкільної, шкільної та позашкільної освіти. Запровадження здоров’язберігаючих технологій в освіті.

Виконано. Збереження та зміцнення морального, фізичного та психічного здоров’я вихованців є одним із першочергових завдань загальноосвітньої школи, на чому наголошує Концепція загальної середньої освіти (12-річна школа). В Національній доктрині розвитку освіти України в XXI ст. (Указ Президента №347 від 17 квітня 2002р.) зазначається, що пріоритетним завданням системи освіти є навчання людини відповідальному ставленню до власного здоров’я та здоров’я оточуючих.

Пункт 2.1.7. Поступове охоплення широкосмуговим Інтернетом усіх навчальних закладів України. Створення на базі сільських шкіл соціально-культурних центрів місцевих громад;

Не виконано. Прийнято лише деякі нормативні акти. Зокрема, у 2015р. схвалено Концепцію розвитку сільських територій²⁰⁷ та, на її виконання, затверджено План заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій²⁰⁸. У січні 2018р. Урядом схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020рр. та затверджено план заходів щодо її реалізації²⁰⁹. Проте на цей момент немає остаточного розуміння того, звідки візьмуться кошти і яким чином країна буде покриватися мережею Інтернет. Доступ до швидкого інтернету для більшості населення України можуть забезпечити мобільні оператори за допомогою технологій 3G та 4G, що дозволить не вкладати великі кошти у прокладання багатьох сотень кілометрів кабелю. Для цього необхідно надати операторам право використовувати для даної технології низькі діапазони радіочастот (700-900 МГц), що значно збільшує покриття без додаткових витрат на обладнання. Указ Президента України “Про деякі заходи з покращення доступу до мобільного Інтернету” (№497 від 8 липня 2019р.) спрямований на вирішення цієї проблеми. Мобільні оператори стверджують, що за умови використання низьких частот зможуть за рік покрити швидкісним бездротовим інтернетом територію, на якій проживає 98% населення України²¹⁰.

Пункт 2.1.8. Утвердження на основі Закону України “Про вищу освіту” реальної університетської автономії, підвітності за результати роботи, розвиток наукових досліджень, забезпечення справедливого прозорого вступу та викорінення хабарництва у вищих навчальних закладах. Внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині забезпечення автономних прав ВНЗ на використання зароблених ними коштів та грантів. Запровадження принципу “гроші ходять за студентом”, зокрема при розподілі державного замовлення. Удосконалення мережі вищих навчальних закладів.

Виконано частково. Від 2014р. започатковані зміни, спрямовані на розширення автономних академічних прав ВНЗ. Найбільш вагомою новацією стало ухвалення узгодженого з міжнародною класифікацією нового переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти (Постанова КМУ №266 від 29 квітня 2015р.). Розпочалася розробка нових стандартів вищої освіти за цими спеціальностями. Відповідність змісту освіти у ВНЗ вимогам стандартів ВО має стати критерієм внутрішньої та зовнішньої

²⁰⁵ Учні повинні мати такі ключові компетенції як спілкування державною (і рідною у разі відмінності) мовами; основні компетентності у природничих науках і технологіях; інформаційна й медіа-грамотність, основи програмування, алгоритмічне мислення, робота з базами даних, навички безпеки в інтернеті та кібербезпеці; уміння вчитися впродовж життя; спілкування іноземними мовами; математична компетентність.

²⁰⁶ Див.: Бабак С. Що не так з дошкільною освітою в Україні? – Український інститут майбутнього, <https://www.uifuture.org/publications/news/24434-shcho-ne-tak-z-doshkilnoyu-osvitoyu-v-ukraini>.

²⁰⁷ Розпорядження КМУ №995 від 23 вересня 2015р.

²⁰⁸ Розпорядження КМУ №489 від 19 липня 2017р.

²⁰⁹ Розпорядження КМУ №67 від 17 січня 2018р.

²¹⁰ 4G не допоможе: чому в Україні немає повного 3G-покриття і як це виправити. – Економічна правда, <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/03/15/634981>.

оцінки якості освіти. Здійснені й інші кроки, спрямовані на розширення академічної автономії ВНЗ. Підхід “гроші ходять за студентом” частково реалізований.

Пункт 2.1.9. Розвиток професійної освіти. Залучення роботодавців до всіх ланок організації освітнього процесу. Ухвалення закону про професійну освіту. Розроблення Національної системи кваліфікацій. Підтримка освіти дорослих для розширення життєвих можливостей громадян та підвищення їх мобільності на ринку праці.

Виконано частково. У 2018р. МОН розробило проект концептуальних засад реформування професійної освіти України “Сучасна професійна освіта”²¹¹. 6 червня 2019р. прийнято Закон “Про фахову передвищу освіту”, яким визначено умови та порядок здобуття фахової освіти, основні правові, організаційні та фінансові засади дії закладів, які надають таку освіту, компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у цій сфері. Водночас, практична реалізація реформи гальмується, передусім, браком необхідних ресурсів.

МОН розробило проект Закону “Про національну систему кваліфікацій”, проте, станом на липень 2019р., він перебував лише на стадії громадського обговорення.

Питання освіти дорослих відображені у новій редакції Закону “Про освіту”, проте, цілісної державної політики на цьому напрямі поки що немає²¹².

2.2. Сучасна наука та інновації

Пункт 2.2.1. Ухвалення нової редакції Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність”.

Виконано формально. У 2015р. було прийнято нову редакцію Закону “Про наукову й науково-технічну діяльність”, який розроблений для врегулювання низки проблемних питань у науковій сфері, удосконалення (модернізації) її законодавчого забезпечення та сприяти відродженню наукового потенціалу країни. Більшість положень Закону залишаються лише добрими намірам, передусім, через недостатнє бюджетне фінансування.

Пункт 2.2.2. Формування прозорої та об’єктивної системи державної атестації наукових установ, приведення базового бюджетного фінансування державних наукових установ у відповідність з результатами державної атестації, формування центрів компетенції за пріоритетними напрямками фундаментальних та прикладних досліджень, запровадження механізмів фінансової підтримки їх розвитку на тривалий період.

У процесі виконання. У відповідності до нової редакції Закону “Про наукову і науково-технічну діяльність” та з урахуванням результатів Зовнішнього незалежного аудиту науково-інноваційної системи України, здійсненого європейськими експертами в рамках програми ЄС “Горизонт-2020” започаткована державна атестація наукових установ України, розрахована на 2017-2020рр. У процесі розробки також Дорожня карта інтеграції України до європейського дослідницького простору (ERA-UA)²¹³.

Пункт 2.2.3. Створення на базі Державного фонду фундаментальних досліджень Національного наукового фонду для грантового фінансування фундаментальних досліджень та грантової підтримки прикладних наукових досліджень і розробок за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки.

Виконано частково. Постановою КМУ “Про Національний фонд досліджень України” (№528 від 4 липня 2018р.) створено Національний фонд досліджень, що має розпочати грантову підтримку наукових досліджень та розробок з 2019р.

Пункт 2.2.4. Пріоритетна підтримка прикладних досліджень і розробок, орієнтованих на підвищення обороноздатності та забезпечення національної безпеки України, скасування заборони на затвердження нових державних цільових наукових і науково-технічних програм.

Виконано. З метою забезпечення дотримання вимог Закону “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки” Урядом затверджено перелік найважливіших науково-технічних (експериментальних) розробок за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки в рамках виконання державного замовлення на найважливіші науково-технічні (експериментальні) розробки та науково-технічну продукцію на 2017-2018рр. і на період до 2020р.²¹⁴, яким конкретизовані пріоритетні напрями розвитку науки і техніки, та доповнено його новими напрямками²¹⁵, спрямованими на забезпечення національної безпеки, підвищення обороноздатності держави, захисту цивільного населення, розвитку сфери космічної діяльності, медицини, аграрного сектору, транспорту, а також уточнено редакцію низки пріоритетних тематичних напрямів.

²¹¹ МОН розробило проект концептуальних засад реформування професійної освіти України “Сучасна професійна освіта”. – Сайт МОН, 16 травня 2018р., <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozrobilo-proekt-konceptualnih-zasad-reformuvannya-profesijnoi-osviti-ukrayini-suchasna-profesijna-osvita>.

²¹² Див.: Колишко Р., Лазоренко О. “Якою має бути політика навчання дорослих в Україні?” – Аналітичний звіт проекту “Громадська синергія”, 2019р., с.11.

²¹³ Наказ МОН “Про створення робочої групи з формування Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору” №1273 від 11 вересня 2017р.

²¹⁴ Розпорядження КМУ №669 від 13 вересня 2017р.

²¹⁵ Постанова КМУ №942 від 7 вересня 2011р.

Пункт 2.2.5. *Запровадження ефективного механізму розвитку наукової, матеріально-технічної бази вищих навчальних закладів та наукових установ, звільнення від оподаткування коштів грантів, спрямованих на виконання наукових та науково-дослідних робіт та розвиток матеріально-технічної бази наукових досліджень.*

Не виконано.

Пункт 2.2.6. *Стимулювання наукової та інноваційної діяльності молоді, надання науковим установам права перетворювати частину площ на відомче житло для молодих науковців.*

Не виконано. Відповідно до Рекомендації парламентських слухань “Про стан та законодавче забезпечення розвитку науки та науково-технічної сфери держави” (схвалені Постановою ВРУ №182 від 11 лютого 2015р.) розроблено проект Закону “Про внесення зміни до статті 5 Закону України “Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу” (щодо будівництва житла для співробітників Національної академії наук України, галузевих академій та членів їхніх сімей)”. Проте, відповідний Закон не було ухвалено.

Пункт 2.2.7. *Зближення університетської та академічної науки, підтримка спільних комплексних наукових проектів за участю виконавців з академічного та університетського секторів.*

У процесі виконання.

Пункт 2.2.8. *Входження України до Європейського дослідницького простору, набуття статусу асоційованого члена Рамкової програми ЄС з досліджень та інновацій “Горизонт 2020”, створення умов для довгострокового (понад рік) стажування українських учених за кордоном, підтримка наукової присутності України в Антарктиді.*

Виконано. У 2015р. Україна стала асоційованим членом Рамкової програми ЄС з досліджень та інновацій “Горизонт 2020”. Це членство надало українським учасникам рівноправний статус з їх європейськими партнерами, а також відкрило можливості впливу на формування змісту Програми²¹⁶.

Пункт 2.2.9. *Створення сучасної інноваційної системи для забезпечення неперервного зв'язку в ланцюгу від дослідної лабораторії до виробництва, що включатиме технологічні та наукові парки, венчурні фонди, мережі трансферу технологій тощо. Запровадження механізмів державно-приватного партнерства в інноваційній сфері.*

У процесі виконання. Відповідно до Закону “Про наукову і науково-технічну діяльність” при КМУ утворено Національну раду України з питань розвитку науки і технологій, метою якої є забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності. Рада розпочала свою діяльність у листопаді 2018р.²¹⁷

Пункт 2.2.10. *Захист інтелектуальної власності як необхідна передумова успішної комерціалізації наукових розробок, здійснення політики нульової толерантності до плагіату в науці.*

У процесі виконання. Постановою КМУ “Про утворення Ради з питань інтелектуальної власності” (№907 від 7 лютого 2018р.) ухвалено рішення про створення Ради з питань інтелектуальної власності, основними завданнями якої буде формування державної політики у сфері інтелектуальної власності, реалізація Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні²¹⁸, посилення захисту прав інтелектуальної власності в Україні та ін.²¹⁹

У рамках судової реформи створено Вищий суд з питань інтелектуальної власності²²⁰.

3. Культурний простір, інформаційна політика та національна пам'ять

Пункт 3.1. *Приведення основних завдань та функцій Міністерства культури у відповідність з європейськими практиками і принципами реформування його структури.*

У процесі виконання. Важко судити про стан виконання і відповідність Міністерства культури європейським практикам, оскільки жодних офіційних аналітичних звітів чи матеріалів з цього питання немає. У Звіті самого Міністерства за 2018р. ідеться: “в рамках реформи державного управління нами сформульовано місію,

²¹⁶ Див.: Горизонт 2020. – Сайт МОН, <https://mon.gov.ua/ua/tag/gorizont-2020>.

²¹⁷ Див.: Засідання Національної ради України з питань розвитку науки і технологій від 16 січня 2018р. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/nacionalna-rada-ukrayini-z-pitan-rozvitku-nauki-i-tehnologij/zasidannya-nacionalnoyi-radi-ukrayini-z-pitan-rozvitku-nauki-i-tehnologij>.

²¹⁸ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні” №402 від 1 червня 2016р.

²¹⁹ Розпочала роботу Рада з питань інтелектуальної власності під головуванням Степана Кубіва. – МЕРТ, 14 червня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/rozpochala-robotu-rada-z-pitan-intelektualnoyi-vlasnosti-pid-golovuvannyam-stepana-kubiva>.

²²⁰ Затверджено результати тестування під час конкурсу до Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. – ВККСУ, 4 жовтня 2018р., <https://www.vkksu.gov.ua/ua/news/zatwierdzieno-riezultati-tiestuwannia-pid-tchas-konkursu-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliektualnoi-wlasnosti>.

візію та основні цілі діяльності міністерства, запущено нові структурні підрозділи – директори: державної мовної політики, мистецької освіти, креативних індустрій, стратегічного планування та європейської інтеграції. На черзі запуск директоратів мистецтв, культурної спадщини та у справах релігій та етнополітики”²²¹.

Пункт 3.2. Законодавче оформлення Стратегії культурної політики України, дія якої буде спрямована на встановлення міжсекторальної взаємодії в гуманітарній та економічній сферах. Узгодження Стратегії культурної політики України з іншими стратегіями та програмними документами загальнонаціонального рівня.

Фактично не виконано. Жоден документ стратегічного характеру на законодавчому рівні не ухвалений. Водночас, Розпорядженням КМУ №119 від 1 лютого 2016р. схвалена Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ. Ця Стратегія не узгоджена з жодним програмним (стратегічним) документом загальнонаціонального рівня (вітм, це стосується абсолютно всіх документів зазначеного характеру і рівня).

Пункт 3.3. Прийняття спеціального закону, яким буде підтримано творення і поширення українського культурного продукту: музики, кіно, книг, теле- і радіопрограм. Головними інструментами підтримки національного культурного продукту стануть податкові стимули його виробникам та розповсюджувачам, закладам культури, механізм доповнюючого державного фінансування, заохочення приватних інвестицій, встановлення квот для національного культурного продукту на радіо та телебаченні, в кінопрокаті та на ринку книжкової продукції. Утворення Національного фонду культури з рівним та прозорим доступом для державних та недержавних інституцій культури.

Виконано частково. Спеціальний закон не ухвалений²²² (отже, поняття “український культурний продукт” не має юридичного визначення, що зумовлює колізії, оскільки часто під цим поняттям розуміють україномовний культурний продукт; чинне законодавство містить лише визначення терміну “вітчизняний (національний) культурний продукт”²²³).

У березні 2017р. ухвалений Закон “Про державну підтримку кінематографу в Україні”, в листопаді 2017р. ухвалені зміни до Податкового кодексу, якими передбачені податкові пільги для кінематографічної галузі. Одним із головних інструментів підтримки національного (україномовного) культурного продукту є запровадження мовних квот на радіо та телебаченні. Так, у листопаді 2016р. запроваджені квоти на українські пісні та мову на радіо (до 35% – українські пісні; до 60% – українська мова); у жовтні 2018р. – квоти на українську мову на телебаченні (для центральних телеканалів – 75%, регіональних і місцевих 60%)²²⁴.

У 2017р. створено державну установу “Український культурний фонд” (Закон “Про Український культурний фонд” від 23 березня 2017р.). Упродовж 2018р., за інформацією Міністерства культури, Фонд надав фінансову підтримку 297 культурно-мистецьким проектам, відібраним на конкурсних засадах²²⁵. На таку підтримку було передбачено 156,7 млн. грн.²²⁶.

Довідково. Названий Закон, його зміст і процедура майже миттєвого ухвалення (внесений до ВР у грудні 2016р., ухвалений у березні 2017р. з фактично негативним висновком Головного науково-експертного управління), а також обрання головою Фонду дружини Президента викликали негативну реакцію багатьох авторитетних діячів культури, які відстоювали розроблений за їх участі законопроект “Про державний фонд гуманітарного розвитку України” (внесений до ВР у грудні 2015р., відхилений в лютому 2017р.). Відхилення цього законопроекту пояснювали спротивом лобі грального бізнесу, оскільки законопроектом передбачалося фінансування культурно-мистецьких заходів за рахунок платежів соціальної лояльності, що мали б стягатися насамперед саме з цих видів бізнесу – як це робиться, наприклад, у Великій Британії).

Пункт 3.4. Захист національного інформаційного простору. Повноцінний запуск суспільного телебачення та радіомовлення. Роздержавлення друкованих ЗМІ державної та комунальної власності. Посилення відповідальності за перешкоджання журналістської діяльності, у тому числі фотокореспондентів та операторів. Ліквідація Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі як державної інституції. Забезпечення прозорості та демонополізації медіавласності. Встановлення законодавчої заборони компаніям, зареєстрованим в офшорних зонах, на володіння українськими ЗМІ. Створення мережі іномовлення з метою формування позитивного іміджу України, інформування про міжнародне співробітництво, успіхи реформ, інвестиційні та туристичні можливості тощо.

²²¹ Див.: Річний звіт Міністерства культури України 2018. – Сайт МОН, http://mincult.kmu.gov.ua/document/245450022/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%822018_3_.pdf.

²²² Проект Закону “Про національний культурний продукт” (реєстр. №4298 від 1 квітня 2009р.), остання стадія проходження – перше читання.

²²³ “Вітчизняний (національний) культурний продукт – культурні блага і культурні цінності, створені (надані) вітчизняним виробником”. – Закон України “Про культуру”.

²²⁴ Закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної” від 15 травня 2019р. збільшує квоти для української мови на радіо і телебаченні до 90% (упродовж п'яти років після набуття Законом чинності).

²²⁵ Див.: У 2018 році Український культурний фонд підтримав реалізацію 297 культурно-мистецьких проектів. – Сайт Міністерства культури, 9 січня 2019р., http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245446834&cat_id=244913751.

²²⁶ Див.: Скільки проектів буде підтримано Фондом у 2018 році? – Український культурний фонд, 28 серпня 2018р., https://ucf.in.ua/news/budget_ascending.

Виконано частково. Зокрема, Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі ліквідована Постановою КМУ №333 від 27 травня 2015р. У вересні 2015р. ухвалений Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації, а також реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення”; у липні 2017р. – зареєстровано законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” щодо удосконалення механізмів забезпечення прозорості власності аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації” (реєстр. №6762 від 29 серпня 2019р. законопроект було відкликано).

Ситуація з перешкоджанням журналістській діяльності не змінилася на краще. У 2018р. зафіксовані 80 випадків дій, що підпадають під визначення “перешкоджання законній діяльності журналістів”, 28 випадків побиття та нападів на журналістів, 27 випадків погроз і залякувань, однак до суду передано лише 22 справи²²⁷.

Іномовлення: 1 жовтня 2015р. почав працювати телеканал UA|TV. У грудні 2015р. ухвалено розроблений Міністерством інформаційної політики Закон “Про систему іномовлення України”. Наразі канал транслює новини та програми власного виробництва через супутникові та кабельні мережі п’ятьма мовами – українською, англійською, російською, арабською та кримськотатарською.

Суспільне ТБ і радіомовлення запроваджене, але назвати повноцінними його діяльність, присутність в інформаційному просторі і вплив на суспільну свідомість через подання об’єктивної інформації навряд чи можна.

Пункт 3.5. Оптимізація, модернізація, комп’ютеризація та охоплення широкопasmовим Інтернетом мережі бібліотек, книжкові фонди яких будуть належним чином оновлені, а приміщення зможуть використовуватися для проведення культурно-мистецьких заходів.

Пункт 3.6. Переведення в цифровий формат і відкриття для загального доступу в мережі Інтернет книг і документів, що зберігаються у бібліотеках і архівах. Залучення до виконання цієї роботи необхідних коштів, техніки та фахівців.

Виконується. У рамках децентралізації утримання переважної більшості бібліотек передане на місцевий рівень, і відповідні заходи здійснюються в межах можливостей громад.

Пункт 3.7. Заохочення державою читання, книговидання і книгорозповсюдження, у тому числі шляхом створення розгалуженої мережі книжкової торгівлі та збереження податкових пільг книговидавничій галузі. Розроблення Державної програми підтримки читання.

Виконується. Наприкінці 2018р. завершено процедури створення державної установи “Український інститут книги”, якому передані (від Держкомтелерадіо) функції здійснення державного замовлення на випуск книжкової продукції за програмою “Українська книга”. Впродовж 2018р. для бібліотек країни на конкурсних засадах закуплено 741 найменувань книг (майже мільйон примірників) 91 українського видавництва на суму майже 115 млн. грн. Українські видавництва беруть участь як у вітчизняних, так і зарубіжних книжкових форумах²²⁸. Виконуються державні програми “Українська книга”, “Цифрова бібліотека”, також започатковані ряд проектів (спільно з громадськими та волонтерськими організаціями).

Не виконувалися заходи, передбачені Концепцією державної політики щодо розвитку національної видавничої справи та популяризації читання на період до 2020р. (затверджена в лютому 2016р., втратила чинність у березні 2018р.²²⁹). Система державної підтримки книговидання (в т.ч. податкових пільг) перебуває наразі у стані перегляду, зокрема з метою приведення її у відповідність до положень Угоди про асоціацію з ЄС²³⁰.

Пункт 3.8. Створення механізму державної підтримки інноваційної діяльності музеїв усіх форм власності, що стимулюватимуть знайомство громадян Українців та іноземних туристів з українською культурою, а також слугуватимуть центрами підготовки фахівців для подальшого розвитку музейної справи. Залучення приватних інвестицій у розвиток інфраструктури державних і комунальних музеїв.

Про стан музейної справи та розвиток мережі музеїв, їх державну підтримку та ін. у Звіті Міністерства культури за 2018р. інформації немає²³¹.

Пункт 3.9. Забезпечення належного фінансування українських культурних центрів за кордоном, підтримка просування українського культурного продукту у світі.

²²⁷ Див.: За 2018 рік в Україні зафіксовано 201 випадок порушення свободи слова, – інфографіка. – ZIK.UA, 4 листопада 2018р., https://zik.ua/news/2018/11/04/za_2018_rik_v_ukraini_zafiksovano_201_vypadok_porushennya_sobody_slova_1440589; Більша частина злочинів, які вчиняються проти представників медіа, залишається поза увагою правоохоронних органів. – Укрінформ, 1 березня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2651280-bilsist-zlochiniv-proti-zurnalistiv-ne-dohodit-do-sudu-nszu.html>.

²²⁸ Див.: “100 днів в українському інституті книги” від Олександри Коваль. – Сайт Міністерства культури України, 14 лютого 2019р., http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245457108&cat_id=244913751.

²²⁹ Розпорядження КМУ “Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016р. №111” №180 від 21 березня 2018р.

²³⁰ Див.: Державна підтримка видавничої справи: сучасний стан та перспективи. – Соціальна мережа поліграфістів Printus, 3 березня 2018р., <https://printus.com.ua/article/read/3576>.

²³¹ Див.: Річний звіт Міністерства культури України 2018. – Сайт Міністерства культури України, http://mincult.kmu.gov.ua/document/245450022/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%822018_3_.pdf.

Виконання започатковане фактично у 2018р. – якщо йдеться не про культурно-інформаційні центри при посольствах України, а про повноцінну мережу Українських інститутів, про які йшлося у 2015р.

На цей час Розпорядженням КМУ №430 від 21 червня 2017р. створена державна установа “Український інститут” при МЗС, яка розпочала працювати в серпні 2018р.²³². У серпні-грудні 2018р. укладені п’ять угод про співпрацю, здійснені чотири закордонні відрядження (Варшава, Відень, Мюнхен, Мадрид), проведені консультації з “низкою інституцій для вивчення їх досвіду в царині культурної дипломатії”, виконані п’ять проєктів. Наразі Установа “формує стратегію на 2019-2021рр.”²³³. Штат установи налічує 11 осіб – що може свідчити про її реальні можливості ближчим часом і про те, що **створення мережі Українських інститутів залишається проєктом на майбутнє**.

Пункт 3.10. Скасування застарілої системи відзнак і звань у сфері культури.

Не виконано. Система почесних звань встановлена Законом “Про державні нагороди України” (від 16 березня 2000р.) та базованому на ньому Указі Президента “Про почесні звання України” (від 29 червня 2011р.). Ця система принципово не відрізняється від запровадженої постановою ВУЦВК та Раднаркому УРСР у 1934р. Жодних відповідних проєктів законів, постанов тощо в Парламенті (зокрема, Комітетом з питань культури та духовності) не ініційовано (станом на квітень 2018р.²³⁴).

Пункт 3.11. Гарантування державою повної свободи використання будь-якої мови у приватному житті та міжлюдських взаєминах та водночас забезпечення неухильного використання української мови як єдиної державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Право українців на доступ до освіти, культури, отримання послуг українською мовою буде надійно захищено. Посилення стимулювання та контролю за вивченням іноземних мов, передовсім, мов держав-членів ЄС.

Виконано в частині законодавчого забезпечення використання української мови як державної. 25 квітня 2019р. ухвалено Закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної” (набув чинності 17 липня 2019р.). Залишається відкритим питання про права громадян-представників національних меншин і корінних народів України на отримання освіти рідною мовою (ст.21 Закону), оскільки юридичного визначення цих груп у чинному законодавстві немає.

31 травня 2018р. Президент підписав Указ “Про невідкладні заходи щодо зміцнення державного статусу української мови та сприяння створенню єдиного культурного простору України” (№156), яким зобов’язав Кабінет Міністрів розробити у двомісячний термін і затвердити державну цільову програму на 2018-2028рр. щодо функціонування української мови як державної в усіх сферах життя.

У 2018р. науковцями НАНУ, МОН і АПН розроблений проєкт Концепції державної цільової програми на 2018-2028рр., спрямованої на забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, створення єдиного культурного простору України та збереження цілісності культури²³⁵. Однак, у січні 2019р. оголошено початок громадського обговорення зовсім іншого проєкту – проєкту Концепції Державної цільової програми забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної у всіх сферах суспільного життя до 2028р.²³⁶. Термін обговорення давно сплив, проте названа Концепція не затверджена, відповідно – немає даних про саму Державну цільову програму.

Пункт 3.12. Налагодження національного діалогу задля засудження та унеможливлення в майбутньому репресій, репресивних методів і тоталітарних практик в управлінні країною. Обов’язкове забезпечення участі громадськості у національному діалозі.

Стан виконання оцінити проблематично, з огляду на правову невизначеність механізмів, форм і засобів “національного діалогу”.

Пункт 3.13. Забезпечення загального доступу до архівних документів, у тому числі архівів репресивних органів колишнього СРСР.

Виконано в частині законодавчого забезпечення – 9 квітня 2015р. ухвалений Закон “Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років”. Процес забезпечення доступу продовжується, зокрема за активної участі УІНП.

Пункт 3.14. Культивування пам’яті про опір тоталітаризму, визвольну боротьбу та рух за дотримання прав людини, визнання на державному рівні осіб та організацій, що боролися за незалежність України та

²³² Відповідний Наказ МЗС виданий у грудні 2017р.; у квітні 2018р. створена Наглядова рада, в серпні – призначений генеральний директор ДУ “Український інститут” В.Шейко (на момент обрання – директор мистецьких програм Британської ради в Україні).

²³³ Див.: Звіт про діяльність за 2018р. – Український інститут, https://drive.google.com/file/d/1FWH8PK_y0Le30AqTH-mygFxRVd20Ys/view.

²³⁴ Див.: Почесні, заслужені, народні. – Український тиждень, 28 квітня 2018р., <https://tyzhden.ua/Culture/212639>.

²³⁵ Концепція державної цільової програми на 2018-2028рр... – Український лінгвістичний портал, https://www.ulif.org.ua/system/files/conseption_gov_ukr_mova_2018.pdf.

²³⁶ Див.: Інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проєкту концепції... – Сайт Міністерства культури України, 3 січня 2019р., http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245446093&cat_id=244909847.

дотримання прав людини, а також – засудження тоталітарного комуністичного режиму. Заборона комуністичної, нацистської, фашистської, антиукраїнської пропаганди у будь-яких проявах. Завершення декомунізації усіх сфер суспільного життя.

Можна вважати виконаним. 9 квітня 2015р. ухвалений пакет законів про декомунізацію: “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні і заборона пропаганди їх символіки”²³⁷; “Про правовий статус і пам’ять борців за незалежність України у XX столітті”; “Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945рр.”; “Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років” (закони підписані 15 травня, набули чинності 21 травня 2015р.)²³⁸. 13 березня 2018р. ухвалено Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури реабілітації жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років”.

Упродовж 2015р.-початку 2019р. в рамках виконання Закону про декомунізацію знесено понад 2 500 пам’ятників, перейменовано понад 50 тис. вулиць і близько тисячі населених пунктів²³⁹. Наразі йдеться про законодавче запровадження нового календаря святкових і траурних днів (законопроект “Про державні та інші свята, пам’ятні дати і скорботні дні” (нова редакція) від 2017р., розроблений УІНП).

Процес внесення відповідних змін до підручників, навчально-методичних матеріалів, учбових програм продовжується.

XVI. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ’Я

1. Структурна реорганізація системи медичного обслуговування

Пункт 1.1. Створення Центру реформ в системі охорони здоров’я, максимальне залучення до його функціонування представників громадянського суспільства.

Виконано частково. З метою виконання завдань щодо реформування у сфері охорони здоров’я, визначених п.314 Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” (затвердженої Розпорядженням КМУ №213 від 4 березня 2015р.), Наказом МОЗ “Про утворення робочої групи з питань реформи фінансування сфери охорони здоров’я України” (№800 від 27 листопада 2015р.) створено та затверджено склад робочої групи з питань реформи фінансування сфери охорони здоров’я України. Центру реформ у системі охорони здоров’я не створено.

Пункт 1.2. Стимулювання розвитку первинної медико-санітарної допомоги: лікарі повинні мати відповідний рівень професійних знань та досвід, отримати прозорі механізми фінансової мотивації.

Виконано (результати суперечливі). Запропонована Національна стратегія реформування системи охорони здоров’я в Україні на період 2015-2020рр.²⁴⁰

З метою осучаснення системи професійного вдосконалення лікарів, монополізування ринку післядипломних медичних освітніх послуг, покращення якості надання медичної допомоги МОЗ України розробив та оприлюднив для громадського обговорення проект наказу “Деякі питання безперервного професійного розвитку лікарів”²⁴¹.

Розпочалася реформа первинної медичної допомоги. З січня 2018р. МОЗ розпочало впровадження першого етапу реформи – нового механізму фінансування медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу. Було створено Національну службу здоров’я України²⁴² – центральний орган виконавчої влади, який реалізує основний принцип медреформи “гроші йдуть за пацієнтом” – оплачує вартість реально наданих медичних послуг²⁴³. У галузі фінансування медицини здійснюватиметься поступовий перехід на договірні відносини²⁴⁴ між медичними закладами або лікарями-ФОПами та НСЗУ.

²³⁷ Т.зв. “Закон про декомунізацію”, розроблений Інститутом національної пам’яті; ухвалений із тактико-юридичними правками, внесеними 23 квітня.

²³⁸ Закони зустріли критику з боку ОБСЄ. Див.: New laws in Ukraine potential threat to free expression and free media, OSCE Representative says. – Сайт ОБСЄ, 18 травня 2015р., <https://www.osce.org/fom/158581>.

²³⁹ Скасування декомунізації: В’ятрович відповів на чутки. – РБК-Україна, 21 травня 2019р., <https://www.rbc.ua/ukr/stylar/otmena-dekommunizatsii-vyatrovich-otvetil-1558443654.html>.

²⁴⁰ Див.: Національна стратегія реформування системи охорони здоров’я в Україні на період 2015-2020рр. – Сайт МОЗ, <https://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>.

²⁴¹ Див.: МОЗ України оприлюднило для громадського обговорення наказ про безперервний професійний розвиток лікарів. – Сайт МОЗ, 17 січня 2019р., <https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-oprijudnilo-dlja-gromadskogo-obgovorennja-nakaz-pro-bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv>.

²⁴² Постанова КМУ “Про утворення Національної служби здоров’я України” №1101 від 27 грудня 2017р.

²⁴³ Національна служба здоров’я на однакових умовах оплачує надання гарантованого пакету послуг первинної медичної допомоги всім закладам, які стали партнерами Служби. Національна служба оплатила послуги за єдиним тарифом у цих медичних закладах на 1,6 млрд грн. Див.: МОЗ: Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. – Урядовий портал, 19 жовтня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/shcho-zminilosya-za-rik-pislya-prijnyattja-zakonu-pro-medichnu-reformu>.

²⁴⁴ Відповідно до Закону “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення”.

2018р. мав завершити реформу фінансування на первинному рівні, проте цього не відбулося. У нові договірні відносини вступили біля 60% медзакладів та 50% населення²⁴⁵. Новий механізм фінансування первинного рівня на основі договорів поки не дав відчутних результатів²⁴⁶, проте викликав певні нарікання з боку населення на зниження якості та доступності медичної допомоги. Одна з причин повільного укладання договорів – дефіцит компетентних фахівців²⁴⁷.

Також під новий механізм фінансування не було забезпечено прозорий механізм формування тарифів (для оплати первинної медичної допомоги) для планування бюджетних програм та розрахунку вартості договорів, що призвело до фінансування медичної сфери не за потребами, а за остаточним принципом²⁴⁸. Це призвело до того, що лікарі не отримали обіцяного підвищення заробітних плат²⁴⁹.

Пункт 1.3. *Забезпечення реалізації принципу вільного вибору лікаря пацієнтом, рівних прав для медичних закладів усіх форм власності, розвитку лікарського самоврядування.*

Виконано. Права кожного на охорону здоров'я визначаються ст.6 Основ законодавства України про охорону здоров'я, зокрема право на вільний вибір лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій.

Закон “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості” від 14 листопада 2017р. визначає правові, економічні та організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування.

Закон “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги” також гарантує що “Кожний пацієнт, який досяг 14 років і який звернувся за наданням йому медичної допомоги, має право на вільний вибір лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій”.

Розроблено проект нової редакції Основ законодавства України про охорону здоров'я²⁵⁰.

Пункт 1.4. *Реорганізація структури Міністерства охорони здоров'я відповідно до європейських норм та принципів, позбавлення його невластивих функцій (закупівель, утримання медичних та освітніх закладів тощо).*

Виконано. З метою забезпечення реалізації положень Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади²⁵¹, завершення здійснення заходів з реформування міністерств, спрямованих на посилення їх інституційної спроможності щодо формування державної політики, поступового позбавлення невластивих повноважень, оптимізації рівнів управління у структурі апарату міністерств, упорядкування функцій та структури секретаріату міністерства, Урядом затверджені вимоги до формування структури апарату міністерства²⁵².

Пункт 1.5. *Забезпечення державного замовлення на підготовку фахівців медичної галузі.*

Виконано (результат суперечливий). Щорічний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців, який затверджується відповідною Постановою КМУ (прийом) становить понад 5 000 осіб та не повною мірою компенсує кадрові потреби галузі²⁵³.

Водночас, щороку зі сфери охорони здоров'я вибуває понад 7 000 фахівців, що не компенсується щорічним обсягом державного розподілу випускників вищих медичних навчальних закладів, який становить близько 4 000 осіб, і з яких більше половини щороку направляються на роботу до закладів охорони здоров'я сільської місцевості. У закладах охорони здоров'я до цього часу кількість вакантних посад лікарів становить 21,7 тис.,

²⁴⁵ Національна служба здоров'я наразі уклала договори з 1 737 комунальними, приватними медзакладами і 24 306 лікарями-ФОП, які надають первинну медичну допомогу. У квітні 2018р. стартувала Національна кампанія з вибору сімейних лікарів, терапевтів і педіатрів. Станом на 8 січня 2019р., в системі “Електронне здоров'я” зареєстровано 24 227 472 декларації. Зроблено перший крок до переходу на електронний документообіг в українських медзакладах, <https://portal.ehealth.gov.ua>.

²⁴⁶ У 2018р. переказ грошей з програми первинної медичної допомоги до медичної субвенції, з якої сплачують заробітну плату медичним працівникам, здійснювалося тричі.

²⁴⁷ МОЗ вирішив проблему дефіциту лікарів шляхом збільшення раніше встановленого ліміту пацієнтів на лікаря. Сімейний лікар, крім 1 800 пацієнтів, може підписати декларації ще з 900 громадянами. Проте, за обслуговування понадлімітних громадян лікар отримує менше грошей з бюджету (від 74 до 370 грн. на рік на одну людину) внаслідок неврахування вікових коефіцієнтів.

²⁴⁸ Встановлений тариф на 2018р. у розмірі 370 грн. не покриває реальної потреби первинної допомоги.

²⁴⁹ Середня заробітна плата у сфері охорони здоров'я, станом на липень 2019р., складала 7 259 грн., а розрахунковий рівень первинної медичної допомоги – близько 9 000 грн.

²⁵⁰ Див.: Копачовець Н.І. Удосконалення законодавства про охорону здоров'я (нова редакція основ законодавства України про охорону здоров'я): недоліки та переваги. – Сайт Міністерства юстиції України, https://minjust.gov.ua/m/str_2396.

²⁵¹ Схвалена Розпорядженням КМУ №1013 від 27 грудня 2017р.

²⁵² Постанова “Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств” №946 від 24 жовтня 2018р.

²⁵³ Див.: Інформація щодо стану з вищою медичною освітою в Україні. – портал Z-Україна, 26 лютого 2017р. <http://zet.in.ua/statistika-2/zdravooxranenie/informaciya-shhodo-stanu-z-vishhoyu-medichnoyu-osvitoyu-v-ukra%D1%97ni>.

у т.ч. майже 6 000 – у закладах охорони здоров'я, які надають допомогу переважно сільському населенню. Також наявні проблеми з укомплектуванням лікарських посад у фтизіатричній, патологоанатомічній, рентгенологічній, лабораторній та санітарно-епідеміологічній службах.

З огляду на кадровий дефіцит, який має місце в галузі, МОЗ під час планування державного замовлення на 2015-2018рр. зверталось до КМУ, МЕРТ, Мінфіну з пропозицією збільшити обсяг державного замовлення на підготовку фахівців у 2015р. – до 6 220 осіб, у 2016р. – до 7 720 осіб, у 2018р. – до 7 994 осіб²⁵⁴. Натомість, з огляду на граничні обсяги фінансування МОЗ України, визначені Державним бюджетом, МОЗ передбачає обсяги державного замовлення на підготовку спеціалістів галузі знань “Охорона здоров'я” на рівні показників попередніх років.

2. Якісні та доступні медичні послуги

Пункт 2.1. *Проведення інвентаризації та паспортизації медичних закладів, створення реєстрів: медичних працівників, медичних закладів, медичних препаратів з референтними цінами, медичного обладнання з референтними цінами, медичних протоколів. Запровадження ліцензування медичної діяльності.*

У процесі виконання. Розроблено та затверджено Програму інвентаризації закладів охорони здоров'я України²⁵⁵, триває процедура погодження обсягів заходів з розробки та затвердження методики складання паспортів закладів охорони здоров'я²⁵⁶.

Для обліку закладів і медичних працівників галузі, прогнозування потреби в медичних працівниках і раціонального використання наявного кадрового потенціалу МОЗ створено Єдиний державний реєстр закладів охорони здоров'я та автоматизовану базу даних медичних, фармацевтичних та науково-педагогічних працівників сфери управління МОЗ України. Станом на 30 січня 2015р., до Реєстру було включено понад 5 000 закладів, у т.ч. територіальні органи управління охороною здоров'я, до Баз даних включено близько 900 тис. працівників галузі²⁵⁷. Наявне програмне забезпечення, що використовується для функціонування Реєстру та Баз даних, встановлене в усіх закладах охорони здоров'я галузі.

Проводиться визначення станів і захворювань, що найчастіше зустрічаються у практиці надання первинної медичної допомоги і першочергово потребують затвердження медичних стандартів та уніфікованих клінічних протоколів. Під методичним керівництвом Державного експертного центру МОЗ України постійно здійснюється розробка комплексів медико-технологічних документів на принципах доказової медицини.

Пункт 2.2. *Створення єдиного простору медичних закладів всіх форм власності та підпорядкування. Розвиток телемедицини та охоплення ширококосмуговим Інтернетом усіх медичних закладів. Запровадження єдиного інформаційного простору для збирання, оброблення та прогнозування клінічних і фінансових даних, створення єдиного реєстру пацієнтів та їхніх медичних даних.*

У процесі виконання. У 2017р. прийнято Закон “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості”, покликаний змінити уявлення про порядок і форми отримання медичної допомоги. Одним з головних нововведень Закону є впровадження телемедицини та створення для цього правової бази²⁵⁸.

Розвиток телемедицини в Україні знаходиться на початковому рівні. Наприклад, Уряд звітує, що лише наближується до втілення телемедицини в сільських амбулаторіях і найближчим часом розпочнеться її тестування. У тестовому режимі телемедицина почне працювати в сільських амбулаторіях Кіровоградської, Вінницької, Дніпропетровської і Полтавської областях. Впровадження здійснюється в режимі проекту за підтримки Уряду Канади та Світового банку.

У деяких областях України телемедицина є вже кілька років. В Одесі, Харкові більше 10 років. Але подібну послугу надають переважно приватні клініки.

Пункт 2.3. *Запровадження для обов'язкового використання клінічних протоколів з переліком медичних послуг та розмежуванням рівнів надання медичної допомоги. Запровадження формул розрахунку вартості медичних послуг.*

²⁵⁴ Див.: Наказ МОЗ “Обсяг прийому та випуску осіб з надання домедичної допомоги у 2018 році” №1688 від 14 вересня 2018р. – Сайт МОЗ, http://moz.gov.ua/uploads/1/7595-dn_20180914_1688_dod.pdf.

²⁵⁵ Див.: Інформація Міністерства охорони здоров'я України про стан виконання плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015р. за березень 2015р. – Сайт МОЗ, http://old.moz.gov.ua/ua/portal/rep_info_Ukraine_2020_03.html.

²⁵⁶ Див.: Наказ МОЗ “Про затвердження Плану заходів МОЗ України з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна - 2020” у 2015 році” № 290 від 19 травня 2015р.

²⁵⁷ Див.: Єдиний державний реєстр закладів охорони здоров'я та автоматизовану базу даних медичних, фармацевтичних та науково-педагогічних працівників сфери управління МОЗ України. – Сайт МОЗ, http://old.moz.gov.ua/ua/portal/register_drivers.

²⁵⁸ Правова база закладена ще у 2007р., коли наказом МОЗ було створено Державний клінічний науково-практичний центр телемедицини. У 2015р. був прийнятий Наказ МОЗ “Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини в сфері охорони здоров'я” №681 від 19 жовтня 2015р.

Виконано. 28 квітня 2017р. набув чинності Наказ МОЗ №1422 від 29 грудня 2016р., який дозволяє українським лікарям використовувати у своїй роботі міжнародні клінічні протоколи²⁵⁹.

Уніфіковані клінічні протоколи та локальні клінічні протоколи підлаштовують під можливості системи охорони здоров'я, а не під потреби пацієнтів, що порушує право пацієнтів на доступ до інформації про сучасні методи лікування (в іншій клініці, регіоні, країні). Починаючи з 2012р. створено лише 123 уніфіковані протоколи, що покриває лише незначний відсоток хвороб.

Пункт 2.4. Здійснення переходу на фінансування на основі подишного фінансового нормативу надання медичних послуг та закінченого випадку лікування на основі системи діагностичних груп (diagnosis-related group – DRG), а також заздалегідь встановлених тарифів у межах запланованих обсягів. Розроблення національного класифікатора DRG.

У процесі виконання. Зокрема Наказом МОЗ №605 від 29 серпня 2014р. затверджено План заходів із впровадження системи ДСГ в Україні. Керівництво МОЗ України, враховуючи рекомендації експертів Світового банку щодо переваг запровадження системи фінансування на основі ДСГ для України та за результатами наради робочої групи з опрацювання соціальних стандартів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у сфері охорони здоров'я, прийняло рішення визначити австралійську систему діагностично-споріднених груп (AR-DRG) як базову для створення української системи ДСГ.

Пункт 2.5. Запровадження надання інтегрованої медичної допомоги, сприяння добровільній інтеграції закладів у лікарсько-госпітальні об'єднання з можливістю подальшої спеціалізації лікарень – учасниць корпорації (медико-соціальні заклади, хоспіси тощо).

У процесі виконання. З метою кращого управління медичною інфраструктурою розпочато процес створення Госпітальних округів – нової моделі надання первинної медичної допомоги на рівні об'єднаних територіальних громад та вторинної допомоги. Однак, робота в цьому напрямі проводиться повільно та недостатньо системно²⁶⁰.

Пункт 2.6. Утвердження самоврядування та автономності медичних закладів шляхом надання статусу неприбуткових організацій закладам охорони здоров'я за рішенням відповідних органів місцевого самоврядування, затвердження нових статутів, укладення договорів на медичне обслуговування.

Виконано. Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України (Розпорядження КМУ №1013 від 30 листопада 2016р.), стратегічним завданням реформи є перехід до оплати діяльності постачальників медичних послуг на основі конкретних результатів їх діяльності.

Чинне законодавство України надає можливість власникам публічних закладів охорони здоров'я (відповідним територіальним громадам, від імені яких право комунальної власності здійснюють відповідні місцеві ради) перетворювати належні їм на підставі зазначеного права ЗОЗ, що нині мають статус бюджетних установ, у комунальні унітарні підприємства.

Пункт 2.7. Створення умов для вільного доступу постачальників усіх форм власності на ринок гарантованих державою медичних послуг. Запровадження спільних рамкових вимог та умов до постачальників усіх форм власності. Створення умов для закупівлі місцевими органами влади послуг у постачальників всіх форм власності.

Виконано частково. Реформа національної системи охорони здоров'я здійснюється відповідно до Концепції розвитку системи громадського здоров'я²⁶¹ та Плану Заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я²⁶², реалізація яких передбачається упродовж 2017-2020рр.

19 жовтня 2017р. ухвалено урядовий проект Закону “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”. Закон²⁶³ докорінно змінює систему фінансування охорони здоров'я та лікувально-профілактичних закладів.

З листопада 2017р. набув чинності Закон “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості”, який передбачає встановлення засад регулювання та основних напрямів розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості та розширює повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення підвищення рівня медичного обслуговування у сільській місцевості.

Для створення умов для ефективного доступу пацієнтів до лікарських засобів з 1 квітня 2017р. КМУ разом з МОЗ було ініційовано запровадження урядової програми реімбурсації вартості ліків “Доступні ліки”²⁶⁴, яка

²⁵⁹ Клінічний протокол – уніфікований документ, який визначає вимоги до діагностичних, лікувальних, профілактичних та реабілітаційних методів надання медичної допомоги та їх послідовність. Клінічний протокол та клінічна настанова за своєю суттю є документами, що містять вимоги та рекомендації до методів надання медичної допомоги.

²⁶⁰ Див.: Постанова ВРУ “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про реформу охорони здоров'я в Україні” №1338 від 21 квітня 2016р.

²⁶¹ Розпорядження КМУ №1002 від 30 листопада 2016р.

²⁶² Розпорядження КМУ №560 від 18 серпня 2017р.

²⁶³ З 1 січня 2018р. дія цього Закону поширюється на всі види медичних послуг, передбачені державним гарантованим пакетом, згідно з деталізованим описом.

²⁶⁴ Див.: Програма “Доступні ліки”, <http://liky.gov.ua>.

передбачає не тільки відшкодування вартості деяких основних типів ліків (від серцево-судинних захворювань, цукрового діабету 2 типу, бронхіальної астми), але й підвищення доступності лікарських засобів для населення (зменшення податку на додану вартість до 2-5%, регресивна націнка тощо).

Пункт 2.8. *Поетапне запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування (єдиний канал постачання медичних послуг) та розвиток добровільного страхування.*

Не виконано. (див. детально розділ “Соціально-гуманітарна реформа”)

Не виконано. Серед ключових завдань реформи існуючої системи охорони здоров'я в Україні Коаліційною угодою передбачалося запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Стрімке погіршення фінансово-економічного становища в країні спричиняє критичну недостатність можливостей держави забезпечити потреби населення в охороні здоров'я за рахунок бюджетних коштів.

Проте наразі у державі відсутній як детальний план, так і механізм запровадження даної системи в коротко-строківій перспективі (законодавча база, реєстр пацієнтів, структура фінансування).

Пункт 2.9. *Затвердження Військової медичної доктрини.*

Виконано. Постановою КМУ “Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України” №910 від 31 жовтня 2018р. затверджено Воєнно-медичну доктрину України. Визначено шляхи формування та впровадження єдиних підходів до збереження і зміцнення здоров'я військовослужбовців, надання медичної допомоги, їх лікування та реабілітації, а також об'єднання спроможностей і зусиль медичних служб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення та цивільної охорони здоров'я для формування єдиного медичного простору, поліпшення матеріально-технічного оснащення медичних служб.

3. Формування системи забезпечення і підтримки якості медичної допомоги

Пункт 3.1. *Забезпечення розроблення, затвердження відповідно до міжнародних вимог та запровадження стандартів медичної допомоги (клінічних протоколів) на основі науково-обґрунтованої медичної практики (доказової медицини), забезпечення їх систематичного перегляду.*

Виконано. 28 квітня 2017р. набув чинності Наказ МОЗ України №1422 від 29 грудня 2016р., який дозволяє українським лікарям використовувати у своїй роботі міжнародні клінічні протоколи. Наразі МОЗ працює над перекладом доказових клінічних протоколів. У першу чергу будуть перекладені протоколи (Топ-100) з найбільш актуальних захворювань і станів, що зустрічаються на первинній ланці.

Надання доступу медичним працівникам до клінічних протоколів на засадах доказової медицини стало можливим завдяки співпраці МОЗ України з компанією фінського медично-наукового товариства *Duodecim Medical Publications Ltd*, яка спеціалізується на комплексних рішеннях у сфері доказової медицини²⁶⁵.

Пункт 3.2. *Запровадження системи контролю якості надання медичної допомоги для закладів охорони здоров'я. Залучення громадських організацій (об'єднань споживачів, пацієнтів, професійних (фахових) медичних організацій, медичних працівників) до оцінки якості надання медичної допомоги. Утворення Асоціації для контролю за впровадженням та дотриманням клінічних протоколів та захисту прав пацієнтів.*

Виконано. Наказом МОЗ №69 від 5 лютого 2016р. затверджено “Положення про клініко-експертну комісію Міністерства охорони здоров'я України”. Відповідний орган розпочав практичну діяльність.

4. Здійснення раціональної фармацевтичної політики на макро- та мікрорівні

Пункт 4.1. *Внесення змін до законодавства з метою забезпечення фізичної та економічної доступності основних лікарських засобів.*

Виконано. З метою забезпечення населення лікарськими засобами та підвищення рівня їх доступності Постановою КМУ №1022 від 5 грудня 2018р. ухвалено Державну стратегію реалізації державної політики забезпечення населення лікарськими засобами на період до 2025р. Запроваджена програма “Доступні ліки”²⁶⁶, розрахована на зниження смертності від захворювань, за якими Україна лідирує серед інших країн²⁶⁷.

Постійно збільшується кількість препаратів, вартість яких відшкодовується. До програми реімбурсації включено 23 міжнародні непатентовані назви (МНН) препаратів, з яких 17 МНН – для лікування серцево-судинних захворювань, та по 3 МНН – для терапії цукрового діабету 2 типу та бронхіальної астми²⁶⁸. Чинний на сьогодні Реєстр налічує 239 торгових найменувань лікарських засобів.

²⁶⁵ Див.: “МОЗ України запускає онлайн-платформу з протоколами на засадах доказової медицини”. – Сайт МОЗ, 15 травня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/moz-ukrayini-zapuskaye-onlajn-platfomu-z-protokolami-na-zasadah-dokazovoyi-medicini>.

²⁶⁶ Наказ МОЗ “Про організацію клініко-експертної оцінки якості надання медичної допомоги та медичного обслуговування” №285 від 24 лютого 2016р.

²⁶⁷ Урядова програма “Доступні ліки” почала діяти у квітні 2017р. Див.: <http://liky.gov.ua>.

²⁶⁸ З серпня 2018р. МОЗ затвердило новий реєстр препаратів урядової програми “Доступні ліки”, які пацієнти з серцево-судинними захворюваннями, діабетом 2 типу та бронхіальною астмою можуть отримати безоплатно або з незначною доплатою. Див.: Наказ МОЗ “Про внесення змін до Реєстру лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню станом на 23 липня 2018 року” №1446 від 3 серпня 2018р.

За 1,5 року реалізації урядової програми понад 6,5 млн. українців отримали ліки від серцево-судинних захворювань, цукрового діабету 2 типу та бронхіальної астми безкоштовно або з невеликою доплатою. Держава відшкодувала вартість лікарських засобів, виписаних за понад 28 млн. рецептами на суму 1,6 млрд. грн.

Позитивними напрямками стала дерегуляція фармацевтичного ринку та підвищення прозорості держзакупівель, зокрема спрощення реєстрації, введення механізму субвенцій регіонам для фінансування системи охорони здоров'я, скасування ліцензування імпорту фармінгредієнтів.

Пункт 4.2. Внесення змін до Національного переліку основних життєво важливих лікарських засобів та виробів медичного призначення з включенням до його складу доведено ефективних та безпечних препаратів. Національний перелік використовувати як базовий у рамках програми державних гарантій забезпечення населення медичною допомогою, при розробленні стандартів, протоколів лікування, клінічних керівництв. На основі Національного переліку розробити та запровадити формулярну систему медикаментозного забезпечення як організаційний та економічний інструмент постачання і використання ефективних лікарських засобів.

Виконано. Згідно з п.1 Постанови КМУ “Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення” (№333 від 25 березня 2009р.) лікарські засоби, що в установленому законом порядку зареєстровані в Україні та включені до Національного переліку основних лікарських засобів, підлягають закупівлі закладами та установами охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів.

Відповідно до ч.2 ст.21 Закону “Про публічні закупівлі” очікувана вартість закупівлі товарів зазначається в оголошенні про проведення процедури відкритих торгів. Згідно з роз'ясненням МЕРТ №3304-06/48844-06 від 28 грудня 2017р., під час визначення очікуваної вартості закупівлі замовники можуть виходити з планових вартісних показників, які можуть розраховуватися, зокрема, виходячи з потреби у відповідних товарах у минулі роки з урахуванням економічних факторів, індексу інфляції, які впливають на ціноутворення на ринках відповідних товарів, тощо.

Постановою КМУ “Про внесення змін до Національного переліку основних лікарських засобів” №1081 від 13 грудня 2017р. внесено зміни та затверджено національний перелік основних лікарських засобів.

Пункт 4.3. Забезпечення професійної підготовки керівників органів та закладів охорони здоров'я у сфері менеджменту відповідно до сучасних вимог.

Виконано. Сьогодні в Україні існує гостра нестача фахівців-організаторів у сфері охорони здоров'я, які вміють приймати відповідальні, самостійні й ефективні рішення стратегічного характеру. Тому залишається вкрай актуальним питання побудови ефективної системи підготовки менеджерів у галузі охорони здоров'я.

Затверджено низку документів, що забезпечують професійну підготовку керівних органів закладів охорони здоров'я, зокрема Постанову КМУ “Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я” №1094 від 27 грудня 2017р.

31 жовтня 2018р. МОЗ був виданий Наказ “Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 “Охорона здоров'я”” (№1977 від 31 жовтня 2018р.), яким передбачено, що з 1 січня 2019р. в Україні функції директора та медичного директора в медичних закладах будуть чітко розмежовані: директор закладу займатиметься питаннями господарської діяльності, а медичний директор – винятково питаннями медицини. З 2019р. посада медичного директора вводиться у довідник медичних професій.

Пункт 4.4. Заборона реклами лікарських засобів.

Не виконано. МОЗ ініціював удосконалення порядку реклами ліків та медвиробів, проте відповідний законопроект не було розглянуто²⁶⁹.

Пункт 4.5. Реформування системи державних закупівель лікарських засобів відповідно до європейських норм та принципів, що передбачає електронізацію закупівель, прями закупівлі вакцин та лікарських засобів без посередньо у виробника та інші методи.

Визначити 2015 рік транзитним роком для здійснення реформи закупівель вакцин та лікарських засобів за кошти державного бюджету та провести закупівлі ліків та вакцин через Всесвітню організацію охорони здоров'я (ВООЗ) та Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) із залученням фахівців Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Виконано. Урядом ухвалено Концепцію реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення²⁷⁰, яка передбачає створення ефективного механізму забезпечення ліками, коли пацієнт отримуватиме якісне лікування у найбільш зручний спосіб. Концепція реалізовуватиметься протягом 2018-2021рр.

²⁶⁹ Див.: МОЗ України розробило новий законопроект про рекламу лікарських засобів. – Сайт МОЗ, 16 травня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/moz-ukrayini-rozrobilo-novij-zakonoprojekt-pro-reklamu-likarskih-zasobiv>.

²⁷⁰ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реформування закупівель лікарських засобів та медичних виробів, допоміжних засобів, інших товарів медичного призначення” №582 від 23 серпня 2017р.

23 листопада 2016р. КМУ затвердив Постанову про запуск пілотного проекту з організації діяльності Централізованої закупівельної організації²⁷¹ (ЦЗО). 12 січня 2017р. МЕРТ визначило державну установу “Професійні закупівлі” юридичною особою, відповідальною за виконання функцій ЦЗО в рамках реалізації пілотного проекту.

5. Здоровий спосіб життя та громадське здоров’я

Пункт 5.1. *Забезпечення пріоритетності оздоровлення, фізичної культури. Популяризація здорового способу життя, культури здоров’я, ранньої діагностики хвороб.*

Виконано частково. Розпорядженням КМУ схвалено Концепцію розвитку системи громадського здоров’я²⁷², метою якої є створення єдиної системи профілактичної медицини. Концепція визначає засади, напрями, завдання, механізми і строки розбудови системи громадського здоров’я з метою формування та реалізації ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров’я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об’єднання зусиль усього суспільства. Реалізувати Концепцію передбачається протягом 2017-2020рр.

Пункт 5.2. *Використання інструменту соціальної реклами в засобах масової інформації для популяризації здорового способу життя.*

Не виконано. Використання соціальної реклами регулюється Законом “Про рекламу” “соціальна реклама – інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку”.

Відповідно до ч.4 ст.12 Закону “Про рекламу”, засоби масової інформації, діяльність яких хоча б частково фінансується з бюджету, зобов’язані розміщувати соціальну рекламу державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій безкоштовно в обсязі не менше 5% ефірного часу, друкованої площі, відведених для реклами.

Нацрада з питань телебачення і радіомовлення зазначає, що наразі в Україні немає належного законодавчого закріплення порядку виготовлення й розміщення соціальної реклами в ЗМІ.

Пункт 5.3. *Створення належної інфраструктури для занять фізкультурою і спортом шляхом податкового стимулювання бізнесу та розвитку механізмів державно-приватного партнерства.*

У процесі виконання. Урядом ухвалено Державну цільову соціальну програму розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020р.²⁷³. На її виконання розроблено регіональні програми розвитку фізичної культури і спорту.

Пункт 5.4. *Стимулювання розвитку екобезпечних технологій та посилення просвітницької діяльності серед населення щодо вимог екологічних норм і стандартів.*

У процесі виконання. З метою впровадження екосистемного підходу в галузеву політику та удосконалення системи інтегрованого екологічного управління прийнято Закон “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030р.” (від 28 лютого 2019р.).

Пункт 5.5. *Розроблення та впровадження системи громадського здоров’я “Україна 80+” з метою збільшення тривалості життя громадян України.*

Виконано частково. Указом Президента №42 від 9 лютого 2016р. схвалено Національну стратегію з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025р. “Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація”. На виконання Указу Розпорядженням КМУ №1002 від 30 листопада 2016р. схвалено Концепцію розвитку системи громадського здоров’я.

XVII. РЕФОРМА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДОВКІЛЛЯ ТА ІНТЕГРАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНШІ ГАЛУЗЕВІ ПОЛІТИКИ

До реалізованих положень Коаліційної угоди слід віднести:

Реалізацію пункту 1.2.1 “розроблення та запровадження процедур щодо оцінки наслідків впливу деяких громадських і приватних проектів на навколишнє середовище відповідно до Директиви № 2011/92/ЄС та щодо оцінки впливу деяких планів та програм на довкілля відповідно до Директиви № 2001/42/ЄС”. У цьому контексті були прийняті закони “Про оцінку впливу на довкілля” (23 травня 2017р.) та “Про стратегічну екологічну оцінку” (20 березня 2018р.).

²⁷¹ Постанова КМУ “Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації” №928 від 23 листопада 2016р.

²⁷² Розпорядження КМУ №1002 від 30 листопада 2016р.

²⁷³ Розпорядження КМУ №115 від 1 березня 2017р.

Наприкінці 2017р. Урядом була ухвалена Національна стратегія управління відходами до 2030 року²⁷⁴.

У процесі виконання.

Майже всі пункти підрозділу 1.2. *“Забезпечення поетапного приведення законодавства України у відповідність з директивами ЄС, впровадження яких є невід’ємною частиною виконання Угоди про асоціацію України з ЄС (додаток ХХХ до глави 6 “Навколишнє природне середовище” розділу V “Економічне і галузеве співробітництво”)*.

У лютому 2017р. були внесені зміни до деяких законодавчих актів України (Кодексу про адміністративні правопорушення, законів “Про природно-заповідний фонд України”, “Про тваринний світ”, “Про Червону книгу України”) щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин. Одночасно були впроваджені зміни (у Кодексі про адміністративні правопорушення, Лісовому кодексі, законах “Про природно-заповідний фонд України”, “Про мисливське господарство та полювання” “Про тваринний світ”, “Про захист тварин від жорстокого поводження”) у рамках імплементації Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі.

У 2018р. здійснені важливі кроки в напрямі переходу на модель екологічно сталого економічного розвитку також охоплюють:

- прийняття 10 липня Закону “Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції”;
- утворення КМУ Ради з питань торгівлі та сталого розвитку та Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030р.;
- ухвалення КМУ Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи “Відкрите довкілля”;
- затвердження КМУ “Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку” (Розпорядження КМУ від 26 липня).

Серед інших важливих кроків у напрямі становлення моделі сталого розвитку економіки країни слід згадати прийняття урядового рішення стосовно утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням (Постанова КМУ №20 від 18 січня 2017р.), ухвалення закону “Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат”, приєднання України до Статуту Міжнародного агентства з відновлювальних джерел енергії (IRENA).

Не виконано.

Пункт 1.1. *“Реформування системи управління сферою охорони довкілля з метою перетворення на інтегровану систему, здатну забезпечити реалізацію проєвропейських реформ та ліквідувати корупційні схеми у сфері управління та охорони довкілля. Координація діяльності органів виконавчої влади, зокрема Міністерства екології та природних ресурсів, державних агентств лісових, водних, земельних ресурсів, Державної екологічної інспекції, що виконують функції чи завдання у сфері охорони довкілля, з метою гармонізації законодавства та ефективного моніторингу довкілля. Відновлення центрального органу виконавчої влади у сфері управління заповідною справою”.*

20 листопада 2018р. Верховна Рада не змогла ухвалити проекту Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу”.

Важливою віхою у реалізації цілей цього розділу КУ було ратифікація Україною 19 вересня 2016р. Паризької угоди з питань зміни клімату 2015р. та загалом певне, хоча й не дуже виразне, просування в напрямі реалізації цілей цієї угоди.

Дані рейтингу країн у галузі політики протидії зміні клімату (*Climate Change Performance Index 2019*), опублікованого під час проведення в Польщі у грудні 2018р. засідання Конференції ООН з питань зміни клімату (*COP24-Katowice 2018, UN Climate Change Conference*) свідчать, що Україна поліпшила свої позиції і посіла 18-е місце серед 57 країн, для яких складається цей індекс, причому **посіла найвищу сходинку серед групи країн з середнім рівнем результативності кліматичної політики.**

Однак слід відзначити, що як і раніше, досягнуті Україною зниження показників шкідливих для клімату викидів вуглецю є більшою мірою наслідком масштабного процесу деіндустріалізації та затяжних кризових процесів в економіці, ніж реального прискорення на шляху впровадження новітніх технологій. Результати політики протидії зміні клімату, як і раніше, оцінюються експертами невисоко (40-е місце серед 57 країн), передусім в аспекті внутрішньої кліматичної політики (показник “дуже низько”).

Таким чином, загальна оцінка рівня виконання положень цього розділу КУ може бути визнана задовільною, але далекою від оптимального рівня, об’єктивно потрібного країні.

²⁷⁴ Розпорядження КМУ “Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року” №820 від 08 листопада 2017р.