

# ГАЛУЗЕВІ БРИФИ З ПИТАНЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Проекти аналітичних документів,  
підготовлені експертами громадянського суспільства  
за координації Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ  
з метою обговорення на третій міжнародній Конференції  
з питань реформ в Україні (Ukraine Reform Conference),  
2-4 липня 2019 в Торонто (Канада)

Київ, 2019

# Зміст

---

## БЕЗПЕКА ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Реформа національної безпеки та оборони.....	3
Судова реформа.....	5
Реформа органів правопорядку.....	7
Антикорупційна реформа.....	9

## ДЕМОКРАТІЯ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ

Виборча реформа.....	11
Реформа публічної адміністрації.....	13
Реформа децентралізації.....	15
Розвиток і захист громадянського суспільства .....	17

## ДОБРОБУТ І РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

Економічний розвиток.....	19
Реформа енергетики.....	21
Реформа екологічного контролю .....	23
Реформа охорони здоров'я.....	26

## Реформа національної безпеки та оборони

Автори: *Лада Рослицька*, керівник із запровадження політики НАКО

*Михайло Самусь*, Заступник директора ЦДАКР з міжнародних питань

Peer-review: *Євген Марчук*, член Тристоронньої контактної групи з мирного врегулювання ситуації на сході України

### 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–18 рр.

Головним завданням реформи є розвиток оборонних і безпекових спроможностей України на основі стандартів НАТО для відновлення територіальної цілісності та створення ефективної системи, призначеної для реагування на зовнішні та внутрішні загрози національній безпеці, гарантування особистої безпеки та прав і свобод громадянина, нейтралізації кризових і надзвичайних ситуацій. Система національної безпеки та оборони повинна будуватися на основі принципів національної стійкості (national resilience) з максимальним залученням громадянського суспільства.

Протягом 2014–2018 рр. були реалізовані суттєві кроки на шляху реформ, які мали критично важливе значення для ефективної протидії російській агресії. Зокрема, відбудова боєздатності Збройних Сил України та відновлення Національної Гвардії дозволили стабілізувати ситуацію у зоні конфлікту з РФ на Донбасі, не допустити подальшої агресії Росії. Створення Національної поліції та, зокрема, Патрульної поліції стало демонстрацією початку трансформації українських силових відомств після Революції Гідності. Ухвалення нової Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини та закріплення євроатлантичного курсу в Конституції сформувало стратегічний фундамент для реформ.

Важливим етапом реформ стало ухвалення нового Закону «Про національну безпеку», який визначив конкретні рамки побудови сектору безпеки та оборони. В результаті, розпочато наступний етап реформ і запроваджені зміни, зокрема, виконано вимогу стосовно перебування цивільних осіб на

посадах міністра оборони та його заступників. Водночас започатковано трансформацію СБУ на класичну контррозвідку. Крім того, Закон «Про національну безпеку» запроваджує сучасний підхід до забезпечення ефективного цивільного нагляду за силовими структурами, правоохоронними органами та спецслужбами.

### 2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи

Ключовим аспектом, який впливав на процес реформування сектору безпеки та оборони, була і залишається російська агресія проти України. Анексія Криму, окупація Донбасу, російська агресія в Азовському та Чорному морях, розпалювання внутрішніх конфліктів, інформаційна війна та кібератаки, діяльність російських спецслужб створили потужний комплекс загроз для України.

З іншого боку, ці загрози стимулювали мобілізацію зусиль як держави, так і громадянського суспільства. Синергія державних та недержавних структур стала достатнім імпульсом для побудови нових ЗСУ і вплинула на запуск оборонних реформ. Саме це відрізняє процес реформування у безпековому секторі від інших напрямків: виклики та загрози національній безпеці стали стимулом реформ, а не перешкодою.

Головним викликом, який заважає реалізації реформ у безпековому секторі, залишається системна корупція, яка нівелює успіхи у функціональних та організаційних змінах. Дисбаланс між прозорістю та секретністю у секторі безпеки створює умови для зловживань у сфері закупівель та в оборонній промисловості.

### 3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

З початком агресії Росії проти України відбулося переосмислення підходів до формування системи оборони та безпеки нашої держави з точки зору забезпечення національної стійкості та широкого залучення громадянського суспільства.

Успішна реалізація реформ має призвести до синергетичного ефекту функціонування силових відомств та громадянського суспільства. Усвідомлення громадянами України необхідності подальшого вдосконалення сектору безпеки шляхом наближення до стандартів НАТО підтверджується останніми соціологічними опитуваннями. Зокрема, 59,3% українців, які взяли б участь у референдумі з питання євроатлантичної інтеграції, проголосували б «за» вступ до НАТО (станом на березень 2019 року).<sup>1</sup> Громадяни, як кінцеві споживачі реформування сектору безпеки та оборони, також зацікавлені у створенні прозорої системи нагляду за витратами оборонного бюджету та в можливості досягнення успішної самореалізації у країні, яка знаходиться у складі НАТО.

### 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці з посиланням на документи

Реформа сектору безпеки й оборони нерозривно пов'язана з процесом інтеграції України до НАТО. У цьому плані важливе отримання безпосередньої допомоги від Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня та Представництва НАТО в Україні, зокрема, для виконання Річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО<sup>2</sup>.

Важливим напрямком є співробітництво України з ЄС у безпековій сфері, відповідно до підписаної у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС<sup>3</sup>. Ці зобов'язання визначають статті 7–13 Угоди, які зосереджені на питаннях недопущення конфліктів та антикризового управління, регіональної стабільності, роззброєння, нерозповсюдження, контролю над озброєннями та експортом зброї, а також боротьби з тероризмом.

Крім того, Україна є учасником ініціативи «Східного партнерства ЄС». У документі «Східне партнерство – 20 очікувань до 2020 року: фокусуючись на головних пріоритетах та реальних результатах»<sup>4</sup> передбачається досягнення прогресу у проти-

стоянні організованій злочинності, нелегальній торгівлі зброєю, кіберзлочинності, тероризму, а також стосовно участі в операціях, підрозділах та тренувальних ініціативах Спільної безпекової та оборонної політики ЄС.

### 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати їх втілення

Ключовим завданням на наступні п'ять років має стати розбудова оборонних і безпекових спроможностей на основі стандартів НАТО. Головні зусилля в цьому плані варто зосередити на проведенні системних реформ, передбачених законом «Про національну безпеку України», з метою формування цілісного сектору національної безпеки та оборони на основі принципів національної стійкості (national resilience), який підлягатиме всеосяжному цивільному нагляду.

Важливе запровадження довгострокового планування, орієнтованого на розвиток оборонних і безпекових спроможностей, спрямованих на відновлення територіальної цілісності та суверенітету України. Критично важливе також створення системи урядового управління (зі створенням незалежного урядового органу) у сфері оборонної промисловості з метою забезпечення ефективного функціонування українських виробників будь-яких форм власності та з країн НАТО, зокрема, внаслідок прозорого доступу до державного оборонного замовлення (ДОЗ).

1. «Майже 60% українців на референдумі проголосували би за вступ до НАТО – опитування», 25.03.2019, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/575155.html>

2. «Уряд схвалив проект Указу Президента «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік», 30.01.2019, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-ukazu-prezidenta-pro-zatverdzhennya-richnoyi-nacionalnoyi-programi-pid-egidoyu-komisiyi-ukrayina-nato-na-2019-rik>.

3. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

4. «Порівняльний аналіз «20 очікуваних досягнень Східного партнерства до 2020 р.» з положеннями Угоди про асоціацію: якою є додана вартість для відносин Україна-ЄС?», [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web\\_ua\\_AAEap-deliverables\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web_ua_AAEap-deliverables_civic_synergy_ua_2018.pdf).

Окремими напрямками реформування в секторі безпеки та оборони мають бути:

- 1) Постійне навчання доброчесності, підтримка боротьби з корупцією та тренінги для тренерів у сфері закупівель, виконання державного оборонного замовлення, оборонної промисловості та військово-технічного співробітництва.
- 2) Встановлення рівня секретності державного оборонного замовлення відповідно до стандартів НАТО.
- 3) Удосконалення закону «Про державну таємницю».
- 4) Реформування СБУ та інших спецслужб із приведенням їх до стандартів НАТО, зокрема, що стосується забезпечення цивільного нагляду.
- 5) Перехід до моделі професійної армії з усуненням пострадянських репресивних підходів до призову до Збройних сил та інших силових відомств, з формуванням добровільної територіальної оборони та резерву.

# Судова реформа

Автори: *Михайло Жернаков*, співзасновник, голова правління *DEJURE Foundation*

*Роман Куйбіда*, член Громадської ради доброчесності, експерт Центру Політико-Правових Реформ

Співавтор: *Ірина Шиба*, виконавча директорка *DEJURE Foundation*

Peer-Review: *Іван Гринчук*, викладач Львівської бізнес-школи *УКУ*

*Денис Азаров*, к.ю.н., доцент, декан факультету правничих наук, *НАУКМА*

## 1. Завдання реформи та основні досягнення у 2014–2018 рр.

Судова влада, спроможна гарантувати верховенство права, в Україні за час незалежності так і не сформувалася. У судах досі існує проблема корупції, залежності суддів від політиків та олігархів, кругової поруки в судовій системі, суди не користуються повагою у суспільстві. Напередодні Революції Гідності рівень довіри до судів в Україні становив 7% і був одним з найнижчих у світі та найнижчим у країнах Європи. Відчутні проблеми існували та досі існують в адвокатурі та прокуратурі, у судовій експертизі, системі виконання судових рішень. Незадовільною була та залишається якість юридичної освіти.

У 2016 році внесені зміни до Конституції України, а на їх основі прийняті нові закони: «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», нові редакції процесуальних кодексів. Це мало на меті:

- спростити судову систему та зробити її більш підзвітною суспільству;
- оновити суддівський корпус через створення нових судових інституцій, кваліфікаційне оцінювання суддів і конкурси на всі вакантні суддівські посади;

- обмежити формальний вплив політичних органів на кар'єру судді.

Розпочато реформування системи виконання судових рішень, зокрема, запроваджено інститут приватних виконавців, що сприяло незначному поліпшенню ситуації з виконанням судових рішень. Завдяки розширенню мережі центрів з надання безоплатної правової допомоги та передання їм від прокуратури функції представництва інтересів громадян, суттєво підвищено рівень доступу до правосуддя для вразливих соціальних груп.

## 2. Основні виклики

Ключовими проблемами залишаються майже повна відсутність оновлення суддівського корпусу та політична залежність суддів.

Під час конкурсу до нового Верховного Суду численні факти недоброчесності (стосовно майна, рішень, стилю життя, порушення прав людини тощо) не стали на заваді призначенню на найвищі посади. За результатами кваліфікаційного оцінювання були визнані такими, ще не відповідають вимогам доброчесності та професійної етики, лише 3% суддів, які його проходили. В апеляційних судах і судах першої інстанції не з'явилося жодного нового судді. На суддів, які демонструють незалежність, відверто тиснуть.

Попри запровадження в Конституції вимоги конкурсного добору до Конституційного Суду процес призначення суддів цього органу залишається політизованим. Також суто політичним є спосіб заміщення посади Генерального прокурора.

Ці проблеми пояснюються тим, що більшість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя, відповідальних за кар'єру суддів, не зацікавлені в реформі, часто політично заангажовані та самі не відповідають критеріям доброчесності. Населення переважно не вірить у їхню спроможність давати незалежну оцінку своїм колегам та притягати їх до відповідальності за вчинені правопорушення.

У результаті менше ніж 1% респондентів вважає судову реформу повністю успішною, а суди разом з прокуратурою й далі залишаються з найнижчими показниками довіри у Європі (лише 11% громадян довіряли судам на початку 2019 року).

Винятком із загального правила було створення Вищого антикорупційного суду через залучення Громадської ради міжнародних експертів, які мали реальні повноваження припинити участь сумнівних кандидатів у конкурсі. Створення такого суду стало можливим, насамперед, завдяки тиску міжнародної спільноти та громадянського суспільства.

### 3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Запит на справедливість у суспільстві досі дуже високий.

Водночас люди мало обізнані про перебіг судової реформи, і не мають достатньо знань та сформованого запиту на подальші необхідні кроки у ній.

### 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Питання справедливого судочинства та судової реформи згадується у низці міжнародних угод.

У ст. 14 Угоди про асоціацію між Україною і ЄС зазначено, що «співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією».

У «20 досягненнях» в рамках Східного партнерства Україна взяла на себе зобов'язання «посилювати верховенство права і антикорупційні механізми», а також «підтримувати імплементацію основних судових реформ» (досягнення 9 і 10).

Створення незалежного Вищого антикорупційного суду, призначення професійних і незалежних суддів до нього є також в Угоді про макрофінансову допомогу з МВФ і в Четвертому пакеті макрофінансової допомоги з ЄС.

Проте ці зобов'язання України не є достатньо конкретизованими, що за відсутності бажаних результатів дає можливість звітувати про прогрес у процесах. У нинішніх умовах необхідне закріплення у міжнародних угодах максимально конкретних, вимірюваних кроків у судовій реформі.

## 5. Наступні кроки для реформування галузі

Україна потребує нестандартних рішень для перезапуску судової реформи.

В умовах трансформації судової системи органи з добору суддів і притягнення їх до дисциплінарної відповідальності повинні включати більшість представників громадського сектору, яким довіряє суспільство (правозахисники, журналісти, представники профільних громадських організацій), а не самих суддів. Тимчасова участь в органах з добору суддів представників міжнародних організацій посилить прозорість та довіру до процесу з боку світової спільноти. Необхідне також запровадження повторного кваліфікаційного оцінювання суддів, щодо яких є негативні висновки Громадської ради доброчесності або щодо доброчесності яких існують обґрунтовані сумніви.

Важливо запровадити справжній конкурс на посади суддів Конституційного Суду і Генерального прокурора, а також провести ефективне оновлення прокуратури й адвокатури на засадах прозорості, підзвітності суспільству. Потрібно посилити незалежність цих інституцій та демократизувати професійне самоврядування суддів, прокурорів та адвокатів.

Докорінного та невідкладного реформування потребує юридична освіта, що є необхідною передумовою професіоналізму суддів, адвокатів, прокурорів. Одним із кроків реформування юридичної освіти є запровадження зовнішнього

незалежного оцінювання (аналог bar exam) як обов'язкової умови доступу до правничих професій.

Впровадження інноваційних ІТ рішень у сферу судочинства має сприяти отриманню якісних судових послуг онлайн. Необхідно забезпечити належне судове адміністрування, що потребує змін у питаннях планування бюджету та управління фінансами, діловодства та автоматизації діяльності судів.

Важливо підвищити рівень виконання судових рішень, зокрема забезпечити розвиток інституту

приватних виконавців, демонополізувати діяльність держави із судової експертизи.

У результаті суди мають бути орієнтовані на надання якісних послуг суспільству. Підготовка та відбір найкращих кадрів, відсутність претензій до доброчесності суддів, прокурорів, адвокатів повинні стати запорукою зростання довіри громадян до судів і влади загалом. Такі фундаментальні цінності як безпека і справедливість мають бути захищеними судами, що мають здобути репутацію незалежних та некорумпованих. Суди повинні стати гарантом невідворотності покарання для корупціонерів.

# Реформа органів правопорядку

Автор: **Володимир Петраковський**, провідний радник StateWatch

Співавтори: **Злата Симоненко**, член Асоціації правників України

**Євген Крапивін**, юрист, керівник експертно-аналітичного напрямку Асоціації УМДПЛ

## 1. Завдання реформи та основні досягнення у 2014–2018 рр.

Засади діяльності та система органів правопорядку довгий час не відповідали міжнародним стандартам у цій сфері – вони залишалися цілком радянськими. Також вони не мали нічого спільного з потребами суспільства та актуальними викликами сьогодення. За даними соціологічних досліджень Інституту соціології Національної академії наук України, після подій Революції Гідності рівень довіри громадян до органів правопорядку становив менше відсотка (0,8%).

Найважливіших перетворень, на які багато років чекала Україна та її міжнародні партнери, у 2014–2018 рр. зазнала прокуратура. Конституційними змінами вона віднесена до органів правосуддя. Нове законодавство, конституційні зміни зокрема, нарешті позбавили прокуратуру надмірних функцій: так званий «загальний нагляд» був цілком ліквідований, а функція досудового слідства передана новоствореному Державному бюро розслідувань. Також почали діяти органи самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, яка тепер має виключну компетенцію у питаннях добору, просування по

службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Поліція теж зазнала масштабних реформ протягом цього періоду. Новий закон передбачив чимало прогресивних аспектів, зокрема деполітизацію поліції та сервісний характер її роботи. Однак реформа оминула найбільшу ланку цього органу – слідчі підрозділи та кримінальний розшук.

Створення Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури стало втіленням вимог низки міжнародних документів у сфері протидії корупції стосовно необхідності проведення спеціалізації органів кримінального переслідування.

## 2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи (конкретизація внутрішнього середовища)

З моменту запуску реформи поліції та прокуратури найбільш впливові політичні сили зробили чимало спроб, аби заблокувати чи загальмувати низку принципових нововведень. Внаслідок їхнього

тиску реформа поліції та прокуратури відбулась не в повному обсязі, а Державне бюро розслідувань є інституційно слабким. Новостворені антикорупційні органи (Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура) від початку та й надалі перебувають під постійними медіа-атаками, а також атаками з боку неформованої Служби безпеки України. Крім того, персональні конфлікти керівників цих антикорупційних органів суттєво загрожують реформі.

### 3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Переважаюча частина суспільства чітко усвідомлює те, що ціною нездійснення реформ у сфері кримінальної юстиції буде сценарій, за якого дисфункціональність системи органів правопорядку лише посилюватиметься; реальне відновлення порушених прав людини, особливо допущених самими посадовцями, й надалі буде ілюзорним; політично вмотивовані кримінальні переслідування та неправомірні втручання органів слідства у діяльність бізнесу залишаться звичною практикою для України. Тому громадяни очікують на зміну парадигми кримінальної юстиції: переорієнтацію на відновлення порушених злочином прав; політичну нейтральність органів розслідування та прокуратури; забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями.

### 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці з посиленням на документи (конкретизація зовнішнього середовища)

Очікування суспільства цілком відповідають міжнародним зобов'язанням України. Зокрема, Порядок денний Асоціації Україна-ЄС, який є імплементаційним документом для Угоди про Асоціацію, План дій для України на 2018–2021 рр., підготовлений Радою Європи та погоджений Україною, а також зобов'язання України в межах Угоди з Міжнародним валютним фондом про Механізм розширеного фінансування, передбачають підвищення дієвості Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро України, забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями, гарантію політичної нейтральності та незалежності прокуратури. Також у меморандумах з Міжнародним валютним фондом закріплено домовленість про утворення

нової служби, яка консолідує всі повноваження із розслідування фінансових злочинів.

### 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. [наступні 5 років] та очікувані результати їх втілення

Безперечно, за останні роки Україна зробила чимало кроків у бік посилення гарантій прав людини та імплементації інших міжнародних стандартів у сфері кримінального правосуддя. Водночас ефективність органів правопорядку, які покликані дбати про відновлення порушених прав та інтереси суспільства загалом, все ще залишається на незадовільному рівні. Тому наразі пріоритетом у цій галузі є підвищення функціональної спроможності та дієвості органів правопорядку.

Наступні кроки:

- Законодавство про детективні підрозділи (в усіх органах досудового слідства) та негласну діяльність органів правопорядку, яке відповідатиме міжнародним стандартам, закладе фундамент ефективного досудового розслідування як дрібних, так і тяжких злочинів з урахуванням принципу пропорційності обмеження прав людини.
- Якісне законодавство про кримінальні проступки, що сприятиме належному та швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантаженню органів досудового слідства й дозволить спрямувати вивільнені ресурси на розслідування тяжких злочинів.
- Посилення функціональної спроможності та гарантій незалежності Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.
- Належний рівень роботи Державного бюро розслідувань значною мірою розв'яже проблему катувань та інших грубих порушень прав людини, які допускаються працівниками органів правопорядку, а також трапляються у війську. Ефективні Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура – стануть надійним запобіжником супроти величезних за обсягом розкрадань



державного бюджету (коштів платників податків). Належний рівень спроможності та незалежності органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів стане надійним механізмом забезпечення незалежності самої прокуратури та прокурорів. Це, водночас, свідчитиме, що політичний або інший вплив на кримінальні переслідування буде зведений до рівня, який не несе загрози кримінальному правосуддю.

- Створення відповідно до міжнародних стандартів та кращих сучасних практик єдиного органу, відповідального за фінансові розслідування – Служби фінансових розслідувань – допоможе підвищити стабільність роботи фінансових інститутів, запобігти масовим шахрайствам на ринку, зокрема податковим, та приборкати невиправдане втручання органів слідства у діяльність легального бізнесу.

# Антикорупційна реформа

Автори: **Олена Галушка**, керівниця міжнародного напрямку, Центр Протидії Корупції

**Андрій Боровик**, виконавчий директор Transparency International Україна

Співавтори: **Антон Марчук**, експерт, Центр політико-правових реформ

**Анастасія Козловцева**, керівниця департаменту міжнародних зв'язків Transparency International Україна

Peer-review: експерти групи «Антикорупційна реформа» РПП

Документ підтримують: WWF Ukraine

## 1. Цілі реформи та ключові досягнення у 2014–2018 рр.

Систематична корупція та безкарність були серед головних причин Революції Гідності 2013–2014 рр. Президент-вигнанець Віктор Янукович та його спільники завдали національному бюджету держави шкоди на суму близько 12,5 млрд дол. Українське суспільство зіткнулося з викликом: потрібно було запобігти подальшому розкраданню державного бюджету та забезпечити повернення вкрадених активів.

У відповідь на суспільний запит у 2014 році розроблено комплексну антикорупційну політику. Її метою було забезпечити ефективне покарання за корупцію та запобігати їй.

Триває розбудова інфраструктури для виявлення й розслідування топ-корупції та покарання за неї. У 2015 році створено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), а станом на березень 2019 року воно розслідує 692 справи стосовно високопосадовців, з яких 189 передано до суду.<sup>5</sup> Триває створення Вищого антикорупційного суду (ВАС), при цьому кандидатів на посади суддів затвердила Громадська рада міжнародних експертів.<sup>6</sup> Агентство розшуку та менеджменту активів (АРМА) запущене для того, щоб виявляти, розшукувати та управляти активами, одержаними корупційним шляхом.

Вжито важливих заходів для підвищення прозорості: відбувся запуск комплексної системи електронних декларацій, в яких державні чиновники вказують інформацію про активи та доходи; опубліковані державні реєстри за стандартами відкритих даних. Усі державні закупівлі проводяться через відкриту систему електронних закупівель ProZorro, яка з 2016 року вже дозволила заощадити 2,7 млрд дол. бюджетних коштів.<sup>7</sup> Її функціонування підтримує моніторингова екосистема DoZorro.<sup>8</sup> Система ProZorro.Продажі<sup>9</sup> принесла 572 млн дол. у державний бюджет, дала змогу прозоро продавати майно збанкрутілих банків і державну власність, а також проводити малу приватизацію.

Досягнуто прогресу завдяки передачі державних закупівель медикаментів міжнародним організаціям, переведенню адміністративних послуг у цифровий формат, автоматизації відшкодування

5. <https://nabu.gov.ua/>

6. <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/olena-halushka-and-anastasia-krasnosilska-how-ukraine-is-building-its-anti-corruption-court.html>

7. <http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis/select/ Language/UK#view/pEh>

8. <https://ti-ukraine.org/project/dozorro/>

9. <https://prozorro.sale/aim>

ПДВ та ще не завершеній реформі корпоративного врядування на державних підприємствах.

## 2. Ключові виклики

Поступу антикорупційної реформи заважає як активний спротив, так і нестача політичної волі. Її основні рушії – міжнародні партнери та громадянське суспільство.

До парламенту регулярно подають законопроекти, націлені на зниження ефективності реформи. Конституційний суд України декриміналізував нелегальне збагачення, внаслідок чого за цією статтею закрито 65 проваджень топ-корупції.

Робота Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) неефективна через політичну залежність його керівництва.

На НАБУ продовжують тиснути: Генеральна прокуратура України (ГПУ) та Служба безпеки України (СБУ) зірвали його операцію в грудні 2017 року, викривши мережу таємних агентів. Регулярно відбуваються спроби звільнити директора НАБУ. Бюро досі доводиться використовувати засоби для прослуховування, надані СБУ, водночас НАЗК позбавило НАБУ автоматичного доступу до реєстру електронних декларацій.

У 2018 році стало відомо про серйозні порушення, які допустив голова Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, щоб зірвати розслідування НАБУ. Міжнародна спільнота наголошує на необхідності відновити довіру до САП.<sup>10</sup>

## 3. Розуміння реформи та очікування громадян

Попри забезпечення відкритості та прозорості інформації, важливої для громадян, і попри запуск нових антикорупційних інституцій, українці все ще не відчують реальних результатів протидії корупції. Згідно з опитуванням,<sup>11</sup> проведеним у серпні 2018 року, 91% респондентів усе ще вважає корупцію великою проблемою для держави, при цьому 61% вважає, що це найбільша перешкода для розвитку України. Ключова причина корупції, на думку 80,1% громадян, – відсутність належного покарання за корупційні злочини.<sup>12</sup>

## 4. Вимоги міжнародних партнерів

Протягом п'яти років міжнародні партнери України – Міжнародний валютний фонд (МВФ), Європей-

ський союз (відповідно до Плану дій з лібералізації візового режиму, Контракту з розбудови держави та програм макрофінансової допомоги), а також США та Світовий Банк, включали до своїх вимог для продовження підтримки конкретні антикорупційні результати та відповідність міжнародним принципам, встановленим Конвенцією ООН проти корупції та Антикорупційною мережею Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Групою держав проти корупції (GRECO) та Міжнародною групою з протидії відмиванню брудних грошей (FATF). Україна взяла на себе ці зобов'язання, щоб забезпечити ефективну, незалежну роботу НАЗК, НАБУ, САП, ВАС, АРМА, автоматичну перевірку електронних декларацій, прозорість публічних закупівель, щоб запровадити нове законодавство стосовно відмивання грошей та ефективну перевірку власності бенефіціарів тощо.<sup>13</sup>

## 5. Завдання реформи на 2019–2023 рр.

Важливо, щоб продовжувалися вже розпочаті реформи.

- Необхідно **перезапустити Національне агентство із запобігання корупції**: запровадити законодавчі зміни, щоб обрати керівництво Агентства відповідно до нових правил колегією, в якій візьмуть участь міжнародні експерти; покращити модель управління НАЗК, збільшити підзвітність керівництва НАЗК та забезпечити незалежність Агентства, запровадивши щорічний аудит. Необхідно ефективно повернути відповідальність за незаконне збагачення.
- Важливо **припинити тиск та напади на антикорупційні інституції**. НАБУ слід забезпечити необхідними інструментами та гарантувати, що державна влада не втручатиметься в його роботу.<sup>14</sup>

10. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219\\_com-2018-856-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf)

11. <https://www.unian.ua/society/10334298-ponad-90-ukrajinciv-vvazhayut-korupciyu-seryoznoyu-problemoyu-krajini-opituvannya.html>

12. <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitisya-do-organizovanoi-protidii-koruptsii>

13. <http://map.antac.org.ua/>

14. Ідеться про право на незалежне прослуховування та повний автоматичний доступ до реєстру електронних декларацій.

- Потрібно **відновити довіру до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури через обрання її нового керівництва відповідно до нової процедури**, а також шляхом запровадження інших додаткових гарантій незалежності САП як окремої інституції.
- **Вищий антикорупційний суд** повинен бути незалежним. Його слід забезпечити всіма необхідними ресурсами для роботи. Апарат суду повинен бути обраний за результатами відкритого, прозорого конкурсу.
- **Служба безпеки України** досі має невластиві їй антикорупційні функції, внаслідок чого створюється підґрунтя для зловживання владою. СБУ слід позбавити цих повноважень та перетворити її на спеціальну службу, яка займається антитерористичною діяльністю та контррозвідкою.

## ДЕМОКРАТІЯ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ

# Виборча реформа

Головний автор: *Ольга Айвазовська*, координаторка політичних програм,

голова правління Громадської Мережі ОПОРА

Співавтор: *Єгор Поляков*, аналітик ГО «Центр UA»

Реєр-review: *Денис Ковриженко*, старший радник з юридичних питань

Міжнародної фундації виборчих систем (IFES)

Документ підтримують: ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», Український Жіночий Фонд,

Центр демократії та верховенства права

### 1. Завдання реформи та основні виклики 2014–2018 рр.

Після 2014 року Україна зіштовхнулася з чотирма основними проблемами: з корупціогенною та вразливою до процедурних порушень і виборчих маніпуляцій змішаною виборчою системою на парламентських виборах; з безкарністю фігурантів виборчих правопорушень; з відсутністю прозорості та підзвітності у фінансуванні політичних партій та кандидатів; а також з порушеннями прав виборців та внутрішньо переміщених осіб.

У 2012 році Верховна Рада України знову запровадила змішану систему на парламентських виборах – просту більшість (мажоритарна виборча система) та пропорційну систему із закритими партійними списками. Ця система дестабілізує роботу парламентської коаліції та гальмує реформи, надає несправедливу виборчу перевагу провладним партіям та чинному Президентові, погіршує розвиток партійної системи та сприяє корупції під час виборів.

Водночас система покарання за порушення виборчого законодавства України залишається дуже

слабкою та вразливою. Хоча виборче законодавство України чітко визначає, що допустимо згідно із законом, а що – ні, у багатьох випадках жодних штрафів для забезпечення виконання відповідних положень не передбачено, або збір та дослідження доказової бази неможливі через процесуальні обмеження для органів правопорядку. Кримінальний кодекс України не забезпечує своєчасне та ефективно розслідування злочинів, пов'язаних з виборами.

У 2014–2016 рр. партії та кандидати в Україні все ще звітували про часткові витрати на вибори та не розкривали інформацію про активи й доходи, а самі звіти і до 2019 року не містять інформацію стосовно видатків на персонал та залучених до роботи штабів, виборчих комісій, спостерігачів серед громадян.

Кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні перевищує 1,3 млн осіб. ВПО, які проживають на території, підконтрольній Україні, не можуть реалізувати своє право голосу. З аналогічними проблемами, пов'язаними з голосуванням, стикаються внутрішні трудові мігранти та інші категорії виборців, які проживають в Україні не за

місцем реєстрації. Необхідно переглянути загальну концепцію реєстрації виборців (і виборчої адреси, тобто зареєстрованого місця проживання), щоб гарантувати, що всі виборці мають право голосувати на всіх виборах, які проводяться на території їхнього фактичного проживання.

## 2. Основні виклики

Найбільшою проблемою у сфері регулювання виборчих процесів залишається відсутність комплексних підходів до реформи законодавства, а також незацікавленість парламентських фракцій позбуватися корупційних ефектів системи виборів, а саме:

- пропорційна система із закритими списками залишається цінністю для партій, які мають значну підтримку виборців, але не готові надавати більшого впливу громадянам через відкриті регіональні списки, як і розвивати внутрішньо партійні демократичні інструменти;
- мажоритарна система спонукає брати участь у виборчому процесі переважно кандидатів зі значними фінансовими ресурсами;
- непрозорість виборчих фондів та політичних груп переважно влаштовує всіх парламентських гравців;
- неучасть міноритарних груп виборців та відсутність прогресивної системи визначення «виборчої адреси» без прив'язки до місця реєстрації не в пріоритетах народних депутатів, адже вони не розглядають їх як виборців;
- відсутність ефективної системи покарання за порушення виборчого законодавства та виборче правосуддя зберігають вірогідність безкарності порушників, до лав яких часто зараховуються кандидати і від влади, і від опозиції.

Наразі в парламенті зареєстровано низку законопроектів, які є рішенням вище перерахованих проблем.

## 3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Соціологічні опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва засвідчують, що є суспільний запит на виборчу реформу в цілому, а

42% громадян підтримують пропорційну систему з відкритими списками як найбільш популярну серед інших.

Водночас за поточний період громадяни зі статусом внутрішньо переміщених осіб активно захищають своє право голосу в публічній площині, організовують адвокаційні кампанії, а найближчим часом очікується рішення Європейського суду з прав людини щодо позову проти України за перешкоджання у реалізації їх виборчих прав.

Безкарність за виборчі порушення дискредитує органи правопорядку, разом під час президентської кампанії 2019 року вперше поліція та громадськість просувала напрацьований законопроект щодо ефективної системи пропорційного покарання за виборчі злочини.

Також серед інших вже тривалий час в суспільстві існує запит на прозорість політичних фінансів.

## 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Реформу виборчого законодавства та центрального органу адміністрування виборів у межах міжнародної технічної допомоги підтримують Європейський Союз, Агенція розвитку США (USAID), Рада Європи, Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), уряди Канади та Великої Британії.

## 5. Наступні кроки для реформування галузі

У листопаді 2017 року Верховна Рада прийняла в першому читанні Виборчий кодекс (законопроект № 3112-1), який передбачає регіональну систему відкритих списків для парламентських і низки місцевих виборів. Кодекс було підготовлено до другого читання лише в січні 2019 року, тому чинному парламенту варто невідкладно прийняти рішення по суті. Кабінет Міністрів України підтримав проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства (№ 8270), розроблений спільно Громадською мережею ОПОРА, Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України. Законопроект уже схвалили Генеральна прокуратура, Міністерство юстиції та Центральна виборча комісія. Законопроект пройшов успішно розгляд у двох комітетах парламенту та чекає на винесення на пленарне засідання.

Починаючи з 2016 року, політичні партії, державні службовці та виборні посадові особи подають свої декларації про майно онлайн. Національне агентство з питань запобігання корупції було створено для забезпечення прозорості та підзвітності політичних фінансів, але до січня 2019 року воно не досягло значних успіхів. У цій темі ключовою є належна практика контролюючих органів та якісна система перевірки звітів виборчих фондів,

політичних партій та аплікантів електронних декларацій.

Законопроект № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)» повинен бути розглянутий народними депутатами до початку парламентських виборів в Україні.

# Реформа публічної адміністрації

Автор: **Ігор Коліушко**, Голова правління Центру політико-правових реформ, головний експерт групи РГПР «Публічна адміністрація»

Співавтор: **Олександр Заславський**, Директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив

Документ підтримують: ГО «Нова країна», Києво-Могилянська школа врядування, Український жіночий фонд

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014-18 рр.

Метою реформи державного управління є перетворення пострадянської системи державного управління на систему державного управління європейського зразка. Пріоритетними сферами реформування є організація та діяльність КМУ і системи ЦОБВ, державна служба та адміністративні послуги.

Відповідно завданнями реформи є:

- посилення інституційної спроможності Уряду та міністерств до аналізу та формування державної політики, розподіл повноважень щодо формування державної політики між ними та максимальна передача реалізації державної політики урядовим органам (службами, агентствами, інспекціями);
- забезпечення органів виконавчої влади кваліфікованим добросчесним персоналом, здатним виконувати покладені на ці органи функції з формування чи реалізації державної політики;
- децентралізація адміністративних послуг, розвиток електронних адміністративних послуг, законодавче врегулювання загальної адміністративної процедури.

Реформа впроваджується відповідно до Стратегії реформування державного управління, затвердженої КМУ в 2016 р. Відповідальний за її реалізацію – Міністр Кабінету Міністрів Олександр Саєнко.

Основними досягненнями реформи є:

- новий Закон «Про державну службу» (діє з 2016 р.), забезпечення його реалізації підзаконними нормативно-правовими актами, відкриті конкурси для вступу на державну службу;
- створення посади державного секретаря міністерства, призначення їх в усі міністерства на конкурсних засадах;
- створення директоратів для формування політики в 8-ми пілотних міністерствах;
- доопрацювання та внесення до Верховної Ради законопроекту про адміністративну процедуру;
- розширено мережу ЦНАП до 778;
- суттєвий прогрес у впровадженні електронного документообігу та електронних послуг – запущено 121 е-послугу, розширено до 900 перелік наборів відкритих даних.

## 2. Основні проблеми та перешкоди, які виникали в реалізації реформи

Заходи з реалізації реформи виконані частково. Найскладніше відбувається реформування апаратів міністерств і запровадження аналізу політики та стратегічного планування. Більшість заходів у цій сфері були реалізовані із порушенням запланованих строків, а законодавче забезпе-

чення реформи є надто слабким.

Причинами цього є:

- брак політичного лідерства, відсутність розуміння та підтримки реформи всіма членами Уряду та системного бачення реформованого механізму державного управління,
- слабкість вищого корпусу державної служби, відсутність програм його розвитку,
- відсутність у державних службовців достатніх навиків для аналізу та формування державної політики, цифрових навиків,
- конфлікти між «старими» кадрами та ново-призначеними фахівцями з питань реформ,
- брак внутрішньої комунікації реформи,
- тенденція до формального виконання заходів

### 3. Розуміння реформи та очікування громадян

Реалізація реформи державного управління є запорукою ефективного впровадження всіх без винятку реформ в Україні. У свою чергу впровадження реформи вже призвело до підвищення якості надання послуг громадянам, а повноцінна реалізація реформи має забезпечити європейський рівень якості послуг. Крім того, реформа державного управління сприятиме ефективному, прозорому та передбачуваному процесу вироблення політики, що забезпечить якісне представлення та врахування інтересів різних груп населення при ухваленні політичних рішень.

### 4. Зв'язок з євроінтеграцією чи вступом у НАТО

Реалізація реформи державного управління є умовою і Європейської інтеграції України, і її вступу до НАТО.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, реформа ґрунтується на спільних цінностях дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні.

Реформа орієнтується також на забезпечення

виконання пріоритетних завдань співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору, на виконання рішень, прийнятих під час засідання Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів (9 липня 2016 р., м. Варшава).

Реформа базується на європейських стандартах належного врядування сформульованих у документі Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) «Принципи державного управління». Реформа підтримується експертами SIGMA та експертами ЄС у рамках Проекту EU4PAR (з 2018 р.).

### 5. Основні завдання та кроки в цій реформі на 2019-23 рр.

У подальшій реалізації реформи важливо дотримуватися основоположних принципів організації та діяльності публічної адміністрації:

- орієнтація на задоволення потреб громадян та забезпечення якості і доступності публічних послуг,
- діяльність на основі принципів верховенства права, підзвітність політичним органам та прозорість для громадськості,
- підготовка рішень за результатами інклюзивного аналізу політики, стратегічне планування діяльності Уряду та всієї системи органів виконавчої влади,
- розмежування політичних та адміністративних посад і повноважень,
- політична нейтральність і неупередженість державної служби,
- відповідність політики фінансовому стану держави,
- організаційно забезпечене керівництво реформою в особі Прем'єр-міністра чи іншого члена Уряду відповідального за реформування державного управління.

Основними завданнями в реформі публічної адміністрації є:

- ухвалення нового комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», який реалізує нові підходи в організації та діяльності органів виконавчої влади центрального

- рівня;
- завершення реформи 8-ми пілотних міністерств;
- підготовка та створення директоратів в усіх інших міністерствах і, відповідно, реформування їх організації;
- чітке розмежування функцій міністерств (формування державної політики), і функцій інших центральних органів виконавчої влади, (реалізація державної політики);
- ухвалення нового Регламенту Кабінету Міністрів, в якому передбачити стратегічне планування діяльності Уряду та відповідно новий порядок підготовки та узгодження проектів його рішень;
- внесення змін до Закону України «Про державну службу», норми якого мають заповнити виявлені прогалини регулювання відносин державної служби;
- подальше удосконалення конкурсної процедури прийняття на державну службу, організації та діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, реформування системи оплати праці державних службовців та системи їх навчання і підвищення кваліфікації;
- подальший розвиток системи електронного урядування та електронного документообігу;
- прийняття Закону «Про адміністративну процедуру», в якому буде врегульовано порядок діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- прийняття Закону «Про адміністративний збір», який врегулює порядок нарахування і справляння адміністративних зборів за надання адміністративних послуг. Закон має містити додаток з переліком найпопулярніших адміністративних послуг з чіткими розмірами платежів за їх надання;
- запровадження спеціальної програми розвитку вищого корпусу державної служби.

# Реформа децентралізації

Автори: **Анатолій Ткачук**, директор з питань науки та розвитку Інституту Громадянського Суспільства  
**Іван Лукеря**, експерт групи «Децентралізація» Реанімаційного Пакету Реформ  
 Peer-review: Лабораторія законодавчих ініціатив  
 Документ підтримують: ГО «Територія успіху», Український Жіночий Фонд

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Згідно із затвердженою Урядом Концепцією реформування місцевого самоврядування, децентралізація відбувається шляхом надання необхідних повноважень та фінансових ресурсів спроможним територіальним громадам. Формування спроможних громад здійснюється на основі добровільного об'єднання громад навколо центрів тяжіння: міст, селищ, великих сіл. Усі об'єднані територіальні громади (ОТГ) стають учасниками прямих взаємовідносин з держбюджетом, відтак планують свої бюджети незалежно від рішень районних, обласних рад і місцевих державних адміністрацій. Зміни до Бюджетного кодексу

закріпили законом власні податкові надходження за ОТГ, у тому числі 60% державного податку на доходи фізичних осіб. Запровадження бюджетного вирівнювання територіальних громад за доходами створило стимули для розвитку місцевої економіки у громадах. Також держава передбачила фінансову підтримку ОТГ на розвиток їх інфраструктури.

Державне стимулювання та організаційна підтримка ОТГ дала дуже хороші результати: протягом 2015–2018 років в Україні сформовано 888 ОТГ. Сьогодні у децентралізованій Україні (міста обласного значення та ОТГ) проживає майже 70% населення, територія складає 38,7% загальної площі України.

Власні доходи місцевих бюджетів зросли майже в 4 рази. Станом на кінець 2018 року частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України склала 51,5%. Місцеві бюджети складають понад 15% валового внутрішнього продукту держави – це вивело Україну у перелік найбільш бюджетно децентралізованих держав Європи. Бюджетна децентралізація перетворила територіальні громади у найбільшого публічного інвестора в територіїях.

Згідно з опитуваннями соціологічних служб, 58% жителів України переконані, що реформа децентралізації потрібна, а 80% населення обізнані про реформу.<sup>15</sup>

Спроможні територіальні громади, а також нова державна регіональна політика формують нові умови для розвитку регіонів. В Україні створено юридичну рамку для європейської системи регіонального розвитку, яка була розроблена на основі кращих європейських стандартів. Запроваджено ієрархію стратегічних планувальних документів та визначено порядок безстороннього прогнозованого та прозорого фінансування проектів регіонального розвитку на основі їх конкурсного відбору. Основним фінансовим інструментом регіональної політики в Україні є створений Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), розмір якого має складати не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду держбюджету.

## 2. Основні виклики, які виникли в реалізації реформи

Станом на лютий 2014 року перед Україною постали небачені виклики: колапс бюджетної сфери, Російська Федерація захопила Крим, розпочалося захоплення міст Донецької та Луганської областей військами РФ та місцевими сепаратистами. Від України РФ вимагала запровадити федералізацію на фоні сепаратистських виступів в Одесі, Харкові, Запоріжжі. Події 2014 року показали, що формально унітарна Україна з жорсткою вертикаллю виконавчої влади та слабким місцевим самоврядуванням реально виявилася глибоко регіоналізованою. Органи влади в східних регіонах не змогли протистояти російській тотальній інформаційній війні проти України, що ґрунтувалася на суперечностях між регіонами чи групами населення.

У цих умовах Уряд України прийняв нестандартне, асиметричне рішення: провести швидку децентралізацію, посилити спроможність базового, а

не регіонального рівня та започаткувати нову регіональну політику, ключовою метою якої мало стати формування єдиного українського простору в межах усієї території держави через інтеграцію регіональних просторів – економічних, освітніх, інформаційних, культурних.

Головним викликом сьогодні для реформи є низька ефективність роботи Парламенту та неухвалення ключових законопроектів, які необхідні для успішного завершення децентралізації.

У випадку незавершення реформи до 2020 року є ризик зафіксувати нинішнє паралельне існування децентралізованої та архаїчної України на десяток років – до відкриття наступного вікна можливостей, – що призведе до повернення ручного управління громадами та регіонами.

Неухвалення системних змін до законодавства у сфері регіонального розвитку та його фінансування (особливо проблемних територій, які виникли у зв'язку з російською агресією) несе загрозу для єдності українського державного простору, сприяє зростанню асиметрії регіонального розвитку та міжрегіональної напруженості.

## 3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Децентралізація безпосередньо впливає на якість життя та можливості самореалізації українських громадян по всій території України.

Перерозподіл значних ресурсів на місцевий рівень знизило рівень корупції.

Формується вигляд нової України: змінюється простір громад, який стає комфортним та безпечним для людей; суттєво відновлюється інфраструктура – дороги, нові освітні заклади, об'єкти медичної інфраструктури. За 2015–2018 рр. коштом ДФРР та інших джерел профінансовано тисячі проектів у регіонах – це стало сьогоднію візитною карткою децентралізованої України.

Показником проведення реформи є також збільшення рівня довіри до інституту місцевого самоврядування в Україні.

15. Дослідження Ради Європи в Україні:  
<http://www.slg-coe.org.ua/p16423/>



Досягненням децентралізації є те, що на місцях формується прошарок нових управлінців та місцевих політиків, які за кілька років вийдуть і на національний рівень.

#### 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Зобов'язання України у міжнародних програмах недостатньо конкретизовані. У теперішніх умовах необхідне закріплення у міжнародних угодах максимально конкретних, вимірюваних кроків стосовно продовження реформи з децентралізації.

#### 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр.

Сьогодні перед Україною стоїть вкрай важливе завдання, яке має бути виконане до чергових місцевих виборів у 2020 році: створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та субрегіональному рівнях.

Не можуть паралельно існувати модернова «децентралізована» та стара архаїчна України. Вся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та несуть відповідальність перед громадою і державою.

Пріоритетні завдання для продовження реформи.

- 1) Сформувати оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою.

Необхідно подбати, щоб після завершення реформи 100% населення країни проживали у спроможних територіальних громадах. Відпо-

відно до цього не пізніше початку 2020 року мають бути затверджені адміністративно-територіальні одиниці (громади та райони) в кожному регіоні. Прогнозовано в Україні має бути створено не більше 1400 територіальних громад та 100 районів.

- 2) Запровадити загальний нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Необхідно впорядкувати систему державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України.

- 3) Удосконалити фінансування регіональної політики, реалізація якої забезпечить розвиток громад і регіонів та підвищить їхню конкурентоспроможність.

Необхідно збільшити Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% від обсягу Державного бюджету України, з яких третина коштів спрямовується на реалізацію загальнодержавних пріоритетів у регіонах та на підтримку проектів розвитку проблемних територій.

- 4) Внести зміни до Конституції України у частині місцевого самоврядування.

Внесення змін до Конституції України забезпечить незворотність реформи у майбутньому. Зміни гарантуватимуть системність та чіткість регулювання у сфері місцевого самоврядування, сприятимуть утвердженню засад місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності.

# Розвиток і захист громадянського суспільства

Автори: *Марія Гелетій*, Український незалежний центр політичних досліджень

*Тетяна Печончик*, Центр прав людини «Зміна»

Peer-review: Представництво Freedom House в Україні

Документ підтримують: Експертний центр прав людини, Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, Фондація «Відкритий діалог», Український жіночий фонд,

ГО «Територія Успіху»

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Завдання реформи – створення сприятливого середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні, діяльності громадських організацій та активістів.

До 2014 року громадянське суспільство в Україні розвивалося в умовах викликів, коли обмежувалися громадянські свободи, була ускладнена реєстрація організацій громадянського суспільства (ОГС), здійснювалися напади на громадських активістів, чинився тиск з боку правоохоронних органів і СБУ, було сфабриковано низку кримінальних справ, а також зафіксовані випадки застосування каральної психіатрії до активістів<sup>16</sup>. Ситуація критично загострилася під час Євромайдану, коли влада ініціювала ухвалення «диктаторських законів» 16 січня 2014 року, які мали на меті криміналізувати громадянську діяльність.

Після Революції Гідності українське громадянське суспільство активно розвивається та має можливості впливати на формування державної політики. За останні п'ять років були спрощені умови для створення та діяльності громадських об'єднань через внесення змін до законів «Про громадські об'єднання» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Зокрема, неприбуткові ОГС отримали можливість здійснювати підприємницьку діяльність; зменшено фінансове навантаження на них при реєстрації змін до відомостей у Єдиному державному реєстрі. Також було спрощено форму звітності для неприбуткових організацій та процедуру отримання коштів з державного та місцевих бюджетів (Постанова КМУ №1049), запроваджено конкурсні засади для підтримки громадських організацій ветеранів та осіб з інвалідністю. У 2016 році було ухвалено Національну стратегію зі сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні до 2020 року.

## 2. Основні виклики, які постали під час реалізації реформи

Водночас у 2017 році влада вдалася до законодавчого обмеження свободи об'єднань та асоціацій. Зокрема, на громадських активістів, які протидіють корупції, покладено обов'язок декларування майна. За невиконання вимог законодавства передбачена адміністративна й

кримінальна відповідальність.

Після Євромайдану зафіксовано<sup>17</sup> низку нападів на громадських активістів (включаючи вбивства, побиття і пошкодження майна), сфабрикованих кримінальних справ, погроз і дискредитаційних кампаній. Від різних видів переслідування найбільше потерпали активісти, що виступають проти корупції та організованої злочинності; активісти, що виступають на захист екологічних і земельних прав; правозахисники, які виступають на захист прав жінок і ЛГБТ-спільноти. Більшість нападів на громадських активістів не були належно розслідувані.

## 3. Бачення результатів реформи та очікування громадян від її проведення

Сильне громадянське суспільство спроможне захищати права людини, надавати широкий спектр послуг та контролювати владу. Без покращення законодавчої рамки для діяльності ОГС, ефективного розслідування нападів на активістів громадянське суспільство в Україні залишатиметься у вразливому стані, а влада не зможе спиратися на нього як на партнера в проведенні ефективних та дієвих реформ.

## 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці з посиланням на документи

Захист громадянського суспільства, свободи об'єднань й асоціацій, права на участь у державних справах є обов'язком держави відповідно Конституції та міжнародних зобов'язань України, зокрема згідно із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Міжнародним пактом

16. Переслідування громадянського суспільства в Україні в 2011 році / Українська Гельсінська спілка з прав людини: <https://helsinki.org.ua/publications/peresliduvannya-hromadyanskoho-suspiilstva-v-ukrajini-v-2011-rotsi/>; Каральна психіатрія в Україні? Справа Раїси Радченко / Харківська правозахисна група, 16.07.2013: <http://khp.org/index.php?id=1373972717>

17. Становище правозахисників на підконтрольних уряду територіях України: три роки після Євромайдану / Т. Печончик, Л. Янкін / Центр інформації про права людини. – Київ, 2017. – 52 с. <https://humanrights.org.ua/about/view/publication/stanovishhe-pravozahisnikov-na-pidkontrolnih-urjadiu-teritorijah-ukrajini-tri-roki-pislja-jevromajdanu>

про громадянські і політичні права. Ці принципи закладені в Загальній декларації прав людини, Декларації про право та обов'язки окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини та основні свободи, а також Керівних принципах ОБСЄ щодо захисту правозахисників.

## 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати від її реалізації

Для покращення стану справ зі свободою об'єднань й асоціацій та середовища для розвитку громадянського суспільства органам державної влади в Україні необхідно:

- скасувати зміни до Закону України «Про протидію корупції», якими обов'язок подавати публічні електронні декларації про майновий стан (е-декларації) покладається на антикорупційних активістів, та утримуватися в майбутньому від законодавчих актів, які обмежують свободу об'єднань та асоціацій;
- ефективно розслідувати всі випадки нападів на правозахисників і громадських активістів.

Також важливо продовжувати реформування законодавства про громадські та благодійні організації й імплементацію чинних норм законо-

давства. Зокрема, необхідно:

- запровадити онлайн-реєстрацію громадських об'єднань та ухвалити законопроект №7372;
- припинити практику відмов у наданні ознаки неприбутковості громадським об'єднанням, які планують здійснювати підприємницьку діяльність;
- усунути обмеження для українських громадських організацій здійснювати фінансові операції за кордоном та оплачувати послуги іноземних контрагентів;
- запровадити конкурсний підхід до надання всіх коштів, що виділяються для громадських та благодійних організацій з державного та місцевих бюджетів;
- покращити законодавство для отримувачів та надавачів благодійної допомоги (законопроект №8237) та запровадити податкові стимули для них.

І нарешті, для вільної та безперешкодної діяльності громадських активістів необхідно ліквідувати системні перешкоди шляхом проведення ефективно реформи правоохоронної і судової систем, а також впровадження дієвих антикорупційних заходів.

## ДОБРОБУТ І РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

# Економічний розвиток

Автор: **Гліб Вишлінський**, виконавчий директор Центру економічної стратегії, член Ради коаліції Реанімаційний Пакет Реформ

Співавтор: **Дмитро Ливч**, керівник аналітичного відділу, проектний менеджер EasyBusiness

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

У 2014 році Україна опинилася на порозі економічної катастрофи. Протягом чотирьох років президентства Віктора Януковича конкурентоспроможність країни знизилася настільки, що ВВП припинив зростати, а експорт зазнав стагнації. Дефіцит платіжного балансу збільшувався, але Національний банк України підтримував фіксований

обмінний курс, втративши половину валютних резервів протягом чотирьох років. Бюджетний дефіцит та втрати державного «Нафтогазу» збільшилися до рекордних 10% ВВП у 2014 році.

Після багатьох років неефективного управління економіка гостро потребувала структурних реформ. Банківський нагляд був настільки слабким, що половина банків були неплатоспро-

можними або критично недокапіталізованими та перевантаженими кредитуванням пов'язаних осіб. Державні підприємства безпосередньо керувалися міністерствами та «доїлися» політиками. Застарілі регулювання чинили надмірний тиск на приватні компанії та робили їх схильними до корупції та рекету з боку посадових осіб.

Невідкладні макроекономічні заходи у 2014–2015 рр., які були болісними в короткотерміновій перспективі, дозволили швидко відновити фінансову стабільність. Вони запровадили гнучкий обмінний курс, первинний профіцит бюджету після років високого дефіциту та політику інфляційного таргетування, а також забезпечили незалежність Національного банку. Ці дії дозволили відновити макроекономічну стабільність вже наприкінці 2015 року.

Коригування тарифів на газ для населення було ключовою реформою, яка зробила можливим збалансування бюджету. Введення однакової ціни на газ для домогосподарств та підприємств, що ґрунтується на імпортному паритеті, не лише дозволило «Нафтогазу» стати прибутковим, а й закрило доступ до головного джерела політичної корупції. Це також зробило Україну менш залежною від російського газу.

Очищення банківської системи було болючим. Понад 80 банків було виведено з ринку, а найбільший банк – «ПриватБанк» – був націоналізований та докапіталізований більше ніж на 150 млрд грн. Значно зросла відповідальність власників та керівників банків, а банківський нагляд посилювався і став стійкішим до корупції.

## 2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи

Інші структурні реформи були менш успішними.

У 2017 році уряд класифікував усі держпідприємства на групи: ті, що підлягають приватизації, та ті, які залишаються у державній власності. У 2018 році був прийнятий новий закон про приватизацію. Державні підприємства були розділені на великі та малі. Великі держпідприємства було передбачено продавати із залученням інвестиційних консультантів, а малі – через систему ProZorro. Продажі. У серпні 2018 року успішно розпочато малу приватизацію. Проте від 2014 року до цього часу так і не продано жодного великого об'єкта.

Земельна реформа зайшла в глухий кут. Мора-

торій на продаж земель сільськогосподарського призначення, встановлений у 2001 році, не скасовано, а необхідну правову базу для створення ринку землі так і не підготовано.

## 3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Завдяки як залякуванню опонентів реформ, так і низькій довірі до Уряду загалом, економічні реформи мають слабку підтримку громадян. І навпаки, популістські ідеї близькі українцям.

Наприклад, як свідчить опитування, проведене Kantar TNS для Центру економічної стратегії, 90% респондентів вважають, що державне регулювання цін на продукти та ліки поліпшить їхній добробут, 74% думають так само про зниження пенсійного віку.

І навпаки, згідно з іншим опитуванням, проведеним восени 2017 року, земельна реформа мала підтримку лише 32% громадян, а приватизація – 30%, тоді як частка опонентів цих реформ була вдвічі більшою.

Водночас, детальніший аналіз цих опитувань дає більше підстав для оптимізму. Аргументи проти популістських кроків зменшують їхню підтримку респондентами. Натомість, конкретні складові «непопулярних» реформ мають підтримку більшості опитуваних, зокрема й тих, хто не підтримує реформу загалом.

Це свідчить про потенціал підтримки економічних реформ, якщо їх впроваджуватиме уряд, якому довірятимуть громадяни.

## 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Економічні реформи є одним з пріоритетів міжнародних партнерів України. Вони є як умовами офіційної фінансової підтримки уряду, так і ключовим напрямком міжнародної технічної допомоги.

Водночас, наведені вище дані опитувань демонструють потребу більшою мірою сфокусувати міжнародну допомогу Україні на пояснення громадянам переваг реформ та боротьбу з усталеними міфами.

## 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати їх втілення

Зростання інвестицій є ключовим завданням та механізмом сприяння економічному розвитку України. Важливою його передумовою є збереження макроекономічної стабільності, неможливе без відповідальної бюджетної та політично незалежної грошової політики.

Наступні реформи, на нашу думку, можуть підштовхнути економічне зростання на основі інвестицій.

- 1) Відкритий ринок сільськогосподарських земель – прийняття закону, який регулюватиме продаж земель сільськогосподарського призначення і таким чином скасує мораторій.
- 2) Приватизація всіх великих державних підприємств, продаж яких дозволено, і значне скорочення переліку державних підприємств, приватизацію яких заборонено. На всіх великих державних підприємствах, а також в «Ощадбанку» та «Укресімбанку», мають бути створені незалежні наглядові ради. Парламент має прийняти новий закон про розширення повноважень та збільшення політичної незалежності наглядових рад.
- 3) Спрощення та оптимізація митних процедур, створення інституту уповноваженого еконо-

мічного оператора. Це зробить українські компанії більш конкурентоспроможними у глобальних ланцюгах вартості.

- 4) Перезапуск фіскальної служби та створення служби фінансових розслідувань, яка замінить податкову міліцію та численні відділи боротьби з економічними злочинами у правоохоронних органах. Мета полягає у формуванні податкової та митної служби, які є дружніми та прозорими, а також служби фінансових розслідувань, яка буде застосовувати аналіз, а не силу. Працівників цих нових служб треба перенабрати з повною перевіркою доброчесності.
- 5) Лібералізація руху капіталу та регулювання валютних операцій. Новий закон про валютні операції прийнято у 2018 році, він дав Національному банку свободу регулювати їх своїми рішеннями. Цю свободу слід використати для того, щоб зробити Україну відкритішою до руху капіталу і торгівлі відповідно до практики ЄС.

Впровадження цих реформ зробить Україну привабливішою як для іноземних, так і для внутрішніх інвестицій, а також сприятиме зростанню економіки на 5–7% щорічно протягом тривалого часу. Крім того, це зробить українську економіку стійкішою до криз. Разом це дозволить поступово наближати добробут українців до рівня нових країн-членів ЄС.

# Реформа енергетики

Автори: **Анна Акерманн**, членкиня правління Центру екологічних ініціатив «Екодія», експертка групи РПП «Реформа енергетичного сектору»

**Антон Антоненко**, віце-президент, експерт з питань енергетичної політики Dixi Group

Peer-review: **Святослав Павлюк**, асоціація ОМС «Енергоефективні міста України»

Документ підтримують: Українська кліматична мережа

## 1. Завдання реформи та основні досягнення у 2014–2018 рр.

Завдання, які стояли перед Україною в енергетичному секторі, були стратегічними та багатозаровими: прозорість, підзвітність, конкуренція, безпека тощо. Одним з ключових здобутків цього часу стало прийняття цілого комплексу законодавства та підзаконних актів відповідно до європейських зобов'язань України. Водночас країна впритул наблизилася до необхід-

ності втілення змін на практиці, що стане тестом як для нових законодавчих умов, так і для наявного сектору.

### Енергетична незалежність від Росії

Україна повністю змінила підхід до імпорту газу. Країна спочатку скоротила, а з 2016 року<sup>18</sup> повністю відмовилася від постачань з Росії. У 2018 році Україна купувала газ у 18 європейських постачальників, жоден з яких не мав більше ніж

30% від обсягу постачань.<sup>19</sup> Україна також скоротила споживання та прагне наростити власний видобуток газу. Крім того, держава почала стимулювати перехід на альтернативні види палива, надаючи «теплі кредити» та встановлюючи тарифи на тепло з альтернативних джерел на рівні 90% від вартості такого тепла на газі.

### Становлення енергетичних ринків

Закон про ринок природного газу прийнятий у 2015 році. Від 1 квітня 2015 року всі ціни на енергоносії для побутових споживачів збільшилися в рази, наблизившись до ринкового рівня. Це збільшило навантаження на споживачів, проте дозволило змінити підходи до субсидування у секторі, зокрема, відмовитися від перехресного субсидування на користь цільової підтримки. Заразом запровадження формульного підходу до розрахунку ціни для побутових споживачів потребує більшої незалежності та усталеності.

Закон про ринок електроенергії прийнятий у 2017 році. Відтоді низка підзаконних актів була прийнята та частина досі готується. У 2017 році підписана угода про приєднання до ENTSO-E.

### Незалежний енергетичний регулятор

Закон про Національну Комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, прийнятий у 2016 році. Закон посилював можливості Комісії та створював шляхи для незалежності. Під час першого конкурсного набору членів регулятора у 2018 році обрано 5 з 7 членів. Конкурс на інші 2 вакансії наразі заблоковано.

### Енергоефективність будівель

Було прийняте ключове законодавство: Закон України «Про енергоефективність будівель», Закон України «Про Фонд енергоефективності», Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», закон про енергосервісні компанії. З 2015 року ОСББ та фізичні особи можуть отримати державну допомогу шляхом отримання кредиту для запровадження енергоефективних заходів (програма «теплі кредити»).

## 2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи

Виклики, з якими стикається Україна під час реалізації реформи, мають як інфраструктурну,

так і концептуальну основу. До викликів застарілої інфраструктури додалися питання доступу до ресурсів. Залежність від постачань енергоносіїв з Росії<sup>20</sup> була використана сусідньою країною як зброя. У 2014 році Україна була відрізана від своїх найбільших запасів вугілля, які залишилися на окупованих територіях Донбасу. Тривале штучне утримування низьких цін в енергетиці протягом десятиліть призвело до надмірного споживання енергії та забезпечило місце України серед найбільш енергоінтенсивних економік світу. Корупція, непрозорість та закритість, притаманні сектору, давали багато можливостей для тінювих прибутків та схем.

## 3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Як показують результати опитування, проведеного GFK в рамках проекту USAID «Прозора енергетика» (2018 р.)<sup>21</sup>, лише 12% українців зазначають, що вони повністю поінформовані про енергетику, 50% декларують обізнаність на загальному рівні, а 30% – поінформовані недовільно.

Ті громадяни, які цікавляться інформацією про енергопостачання, роблять це першочергово задля розуміння, як формуються тарифи, або для того, щоб дізнатися, як можна заощадити на оплаті рахунків. При цьому високі тарифи більшість населення пов'язує із проявами корупції в енергетиці.

Таким чином, головними очікуваннями українців можна назвати економію власних коштів (зокрема, через економію енергоресурсів) та усунення корупції в галузі.

## 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці з посиланням на документи

Два основні міжнародні документи для просування

18. <https://naftogaz-europe.com/article/ua/NaturalGasSuppliestoUkraine>

19. <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/2AFDE2203E7BBA3C22583900050CD59?OpenDocument&year=2019&month=01&nt=Новини&>

20. [https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/energy\\_ukr.pdf](https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/energy_ukr.pdf)

21. <http://ua-energy.org/uk/posts/ukraintiams-ne-vystachaie-znan-pro-enerhetyku-opytuvannia>

реформи – Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, а також Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Крім галузевих напрямків, ці документи фокусуються на таких підходах як прозорість, конкуренція, ефективність тощо. Угода про Асоціацію перелічує директиви та регламенти, зокрема, в секторах газу, електроенергетики, нафти, енергоефективності, довкілля, вимоги яких Україна має виконати та включити у власне законодавство.

Також існує низка галузевих угод, наприклад, українська державна компанія «Укренерго» підписала у 2017 році «Угоду про умови майбутнього об'єднання енергосистем України та Молдови з енергосистемою континентальної Європи». Це має стати початком інтеграції об'єднаної енергосистеми України до системи континентальної Європи.

## 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати їх втілення

Подальше впровадження реформ в енергетиці має зосередитися на наступних шести принципах:

- 1) Доступність та енергетична ефективність. Забезпечення споживачів енергетичними ресурсами за доступними цінами, слідуючи принципам захисту вразливих споживачів, енергетичної ефективності та мінімізації негативного впливу на довкілля. Сприяння повному та належному енергообліку. Розвиток систем енергоменеджменту та моніторингу на муніципальному рівні. Забезпечення належної державної підтримки заходів з енергоефективності для населення.
- 2) Конкуренційність енергетичних ринків. Ство-

рення конкурентних енергетичних ринків з відкритим доступом нових гравців та інтеграцією із загальноєвропейськими ринками. Для природних монополій необхідно забезпечити ефективне незалежне регулювання. Контроль якості енергетичних ресурсів та послуг.

- 3) Скасування державних дотацій та субсидій. Утворення цін на енергетичних ринках на основі балансу попиту та пропозиції, із відмовою від державного субсидювання сектору. Запровадження належної монетизації субсидій для населення.
- 4) Прозорість та відкритість. Забезпечення прозорого функціонування сектору, включно з належним управлінням природними ресурсами, а також належним та комплексним відкриттям даних.
- 5) Поліпшення координації політики. Забезпечення узгодженості між стратегічними документами та ключовими інституціями галузі. Налагодження ефективної взаємодії та сприяння належному врядуванню між усіма державними інституціями, що відповідальні за розробку та впровадження державної політики в секторі. Інтеграція енергетичних та екологічних стратегій, стимулювання скорочення викидів виробниками енергії. Доступність та стале виконання розроблених державних політик. Забезпечення належного втілення європейського законодавства в усіх секторах енергетики.
- 6) Енергетична незалежність. Нарощування виробництва енергії з власних енергетичних ресурсів. Розвиток належного діалогу з громадами видобувних регіонів, сприяння соціальному розвитку. Розвиток відновлюваних джерел енергії як пріоритету для генерації. Забезпечення сталого та ефективного використання енергетичної інфраструктури, зокрема газотранспортної системи.

# Реформа екологічного контролю

Автор: **Наталія Куць**, юристконсульт, «Екологія-Право-Людина»

Peer-review: **Ольга Шумило-Таліола**, експертка центру *Carnegie Europe*, **Олексій Шумило**, Екоправо-Харків

Документ підтримують: Українська кліматична мережа, ГО Екоклуб, WWF Україна

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014-2018 рр.

Екологічний контроль є інструментом охорони довкілля та попередження негативних наслідків його забруднення. Реформа екологічного контролю є горизонтальною. Її якісне впровадження впливатиме на усі сфери охорони довкілля. Завданням реформи екоконтролю було усунути недоліки, через які він практично не діє. Так, метою екоконтролю є перевірка господарської діяльності, а не охорона довкілля. Державна екологічна інспекція України (ДЕІ) діє як фіскальний орган. Екоконтроль використовується як тиск на бізнес та інструмент корупції<sup>22</sup>. Через недоліки у порядку здійснення контролю він є неоперативним та не має своїм наслідком охорону довкілля. Це впливає на життя, здоров'я людей та економіку (Рис.1), бізнес-клімат країни. Так, за даними ВООЗ за 2016 рік, в Україні забруднене атмосферне повітря призводить до смертей близько 55 тис. осіб в рік<sup>23</sup>.

Протягом 2014-2018 рр. органи влади прийняли багато рішень, які, однак, не усувають недоліки контролю. Дії держорганів виглядають непослідовними.

У 2016-2017 рр. уряд розробив та прийняв Концепцію реформи екоконтролю, яка передбачає ліквідацію ДЕІ у 2017 році. У 2017-2018 рр. уряд відійшов від Концепції та, замість ліквідації ДЕІ, прийняв нове положення про ДЕІ і реорганізував її органи з обласних у окружні. Така реорганізація може негативно вплинути на оперативність контролю. У 2018 році Мінприроди розробило законопроект, який створює Державну природоохоронну службу (Держекобезпеки) замість ДЕІ. У разі його прийняття в Україні буде ліквідовано інспекцію, головним завданням якої є здійснення контролю за дотриманням актів природоохоронного законодавства фізичними, юридичними особами публічного та приватного права, та створено натомість службу, основною метою якої є надання адміністративних послуг<sup>24</sup>. Тобто державний екоконтроль для нового органу не буде пріоритетним. Законопроект передає окремі повноваження контролю органам місцевого самоврядування. Це створює додаткові корупційні ризики: орган, що здійснює управління природними ресурсами, буде контролювати цю ж діяльність. Рішень, які усувають недоліки у порядку здійснення контролю та корупційні ризики, прийнято не було. Законопроект не враховує приписи Конституції України та не узгоджуються з іншими законодавчими актами<sup>25</sup>.

## 2. Основні виклики, які виникли в реалізації реформи (внутрішнє середовище)

На впровадження реформи впливає дефіцит фінансування та вплив інтересів стейкхолдерів, зокрема:

- реформа передбачає зосередження функцій екоконтролю у одному органі. Проти цього виступають органи влади, які будуть позбавлені цих функцій, що гальмує усунення дублювання повноважень;
- забезпечення нового органу необхідною матеріально-технічною базою (офісна техніка, транспорт, оснащення лабораторій, підвищення зарплат тощо) потребує значного фінансування;
- ліквідація ДЕІ передбачає звільнення працівників без права їхнього поновлення у новостворений орган. Це, з одного боку, викликає невдоволення діючих екоінспекторів та інших працівників інспекції через втрату роботи, а з іншого – створює проблему у пошуку нових професійних кадрів;
- на реформу впливає бізнес-лобі та населення, яким вигідно, щоб контроль не діяв, оскільки вони отримують прибуток за рахунок незаконного використання природних ресурсів та/або забруднення довкілля. Так, бізнес здійснює понаднормові викиди, скиди забруднюючих речовин, населення здійснює незаконну рубку лісів, створює стихійні сміттєзвалища тощо. У разі якісного впровадження реформи така діяльність буде зупинена, а винних осіб – притягнуто до відповідальності.

22. Окремі факти про корупцію та вимагання: <http://bit.ly/2VufF0c>, <http://bit.ly/2LyBDue>, <http://bit.ly/2VeGZun>.

23. Дані Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2018 рік, <http://bit.ly/2PVnflk>

24. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, абз. 2 ч. 2 ст. 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

25. Висновок Головного науково-експертного управління 06.03.2019, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65005](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005)

26. <http://epl.org.ua/eco-analytics/chy-vplyvaye-stan-dovkillya-na-zhyttya-i-zdorov-ya-lyudyny-dumka-ukrayintsiv/>



### 3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування від її проведення громадянами

Переважає більшість населення вважає, що стан довкілля прямо впливає на життя і здоров'я<sup>26</sup>, а тому зацікавлене у якісній охороні довкілля. Охорона довкілля є пріоритетною реформою на думку 42%<sup>27</sup> громадян. Однак, увага населення до реформи низька. Переважно реформою цікавиться експертна громадськість. Крім того, лише 5 % респондентів довіряє центральній владі у вирішенні екологічних питань<sup>28</sup>, і 66% вважають, що уряд робить недостатньо для охорони довкілля<sup>29</sup>.

### 4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Реформа контролю розпочалась із вступом в дію Угоди про асоціацію, яка встановлює пріоритетним принцип попередження заподіяння шкоди довкіллю. У рамках євроінтеграції необхідно імплементувати Директиви щодо контролю у сфері охорони атмосферного повітря, промислового забруднення, поводження з відходами, використання ГМО, озоноруйнівних речовин та ін. ЄС надає фінансову підтримку для виконання Угоди. Для впровадження реформи контролю при Мінприроди діє Команда підтримки реформ, яка розробляла законопроект про Держекобезпеку. Діяльність КПР фінансується Європейським банком реконструкції та розвитку.

### 5. Основні завдання реформи на 2019-2023 рр. та очікувані результати їхнього втілення

У основі реформи повинен лежати принцип попередження заподіяння шкоди довкіллю. Для цього реформа повинна передбачати:

- зміну мети контролю на охорону довкілля та попередження заподіяння йому шкоди;
- усунення недоліків у порядку здійснення контролю, які роблять його надієвим та неоперативним (необхідність повідомляти суб'єкта про дату та час перевірки, необхідність отримання звернення для вжиття заходів контролю, отримання згоди від вищестоящого органу на перевірку та ін.);
- усунення корупційних ризиків (розмежування функцій контролю та нагляду, усунення

дублювання та дискреційних повноважень та ін.);

- забезпечення незалежності органу від Мінприроди, створення розгалуженої системи його територіальних органів;
- забезпечення органу необхідною матеріально-технічною базою, включно для здійснення лабораторних досліджень.

Також, для якісної роботи системи контролю необхідно впровадити такі зміни:

- реформа моніторингу за станом довкілля (збільшення кількості показників спостереження, створення відкритої онлайн бази даних із показниками моніторингу та ін.);
- створення органу загального нагляду (перевірка якості та законності діяльності органу контролю);
- реформа відповідальності (встановлення адміністративної відповідальності, заходів кримінально-правового характеру для юридичних осіб, підвищення міри відповідальності);
- підвищення екологічної свідомості населення включно з представниками влади;
- реформа використання коштів екофондів (штрафи, відшкодування за заподіяну шкоду довкіллю тощо повинні іти виключно на охорону довкілля).

Впровадження цих завдань вплинуть на органи, які здійснюють контроль у сфері охорони довкілля, а також змінять умови для діяльності як добросовісного бізнесу, так і того, що забруднює довкілля. Реформа вплине на населення, яке страждає від забруднення, та яке незаконно використовує природні ресурси. Реформа повинна позитивно вплинути на сталий розвиток держави та на попередження заподіяння шкоди довкіллю, та зменшить видатки з бюджету на усунення наслідків забруднення.

27. <http://bit.ly/2PYAamp>, ст. 37

28. <http://bit.ly/2PYAamp>, ст. 26

29. <http://bit.ly/2PYAamp>, ст. 20

# Реформа охорони здоров'я

Автор: **Тетяна Юрочко**, завідувачка кафедри Школа охорони здоров'я НаУКМА, експерт групи РПР «Реформа системи охорони здоров'я»

Співавтор: **Світлана Бубенчикова**, менеджер групи РПР «Реформа системи охорони здоров'я»

Peer-review: експертна група «Реформа системи охорони здоров'я» РПР

## 1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Держава поставила амбітну мету – кардинальне реформування охорони здоров'я, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав.

Відповідно до реалізації Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні за 2014–2018 рр.: змінено механізми фінансування медичних закладів, які надають первинну медичну допомогу за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» та створено Національну службу здоров'я України – єдиного національного замовника медичних послуг; розпочато та налагоджено процес автономізації медичних закладів. Ці зміни відчували як пересічні українці, які можуть вільно обирати лікаря у медзакладах усіх форм власності, так і лікарі первинної медичної допомоги, заробітна плата яких зросла майже у 4 рази.

Змінилися принципи закупівлі лікарських засобів: з 2015 року державні закупівлі здійснюються із залученням спеціалізованих міжнародних організацій. Це дозволило заощадити майже 39% виділених коштів.

Сьогодні Україна повністю забезпечена вакцинами, які необхідні відповідно до календаря щеплень.

Реалізована програма «Доступні ліки»: **понад 6,6 млн українців** отримали ліки за **понад 28 млн** рецептами **на суму 1,3 млрд грн**.

Розпочався процес розбудови системи громадського здоров'я, яка закладає засади переорієнтації охорони здоров'я від політики лікування до політики зміцнення та збереження здоров'я людини.

Запущено пілотний проект розвитку екстреної

медичної допомоги у 6 регіонах України, на що додатково виділено 1 млрд грн.

## 2. Основні виклики, які виникли під час реалізації реформи (конкретизація внутрішнього середовища)

З моменту запуску реформи системи охорони здоров'я деякі політичні сили неодноразово намагалися дискредитувати програму реформування та заблокувати низку принципів нововведень. Внаслідок їхнього тиску на певний час була заблокована робота Міністерства охорони здоров'я, що поставило під загрозу всю трансформацію охорони здоров'я і ті якісні зміни, які вже відбулися. Неодноразові критичні заяви деяких авторитетних представників медичної галузі та політичних сил сприяли формуванню недовіри та несприйняття реформи населенням та медичною спільнотою, що суттєво загрожує впровадженню реформи.

Основні загрози: зміна політичного вектора розвитку держави; незавершення структурної перебудови галузі; незабезпечення належного фінансування програм реформування у державному та місцевих бюджетах.

## 3. Ілюстрація розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Соціологічні дослідження домогосподарств останніх років свідчать, що тривала депресія медичної галузі сформувала стійкий стереотип зневіри у можливості реформування системи охорони здоров'я в Україні. Проте слід зазначити, що кількість тих, хто зовсім не вірить в успіх реформ, істотно зменшилася у порівнянні з минулими роками. Найбільше відчутне розуміння реформи як населенням, так і медичними працівниками спостерігається у тих напрямках, де програми реформування підтверджені прак-

тичним втіленням. Це, передусім, первинна медична допомога.

#### 4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці з посиланням на документи (конкретизація зовнішнього середовища)

Реформування охорони здоров'я відбувається відповідно до міжнародних зобов'язань України та за підтримки авторитетних міжнародних організацій (Світового банку, UNICEF, USAID та інших). До прикладу, зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження реформ, є частиною зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Також з 2015 року Міністерство охорони здоров'я почало закуповувати лікарські засоби та вироби медичного призначення через міжнародні організації Програма розвитку ООН, Дитячий фонд «ЮНІСЕФ» та через британську закупівельну агенцію Crown Agents. Це дозволило уникнути корупції та забезпечити українців якісними та життєво необхідними ліками.

#### 5. Основні завдання реформи на 2019–2023 рр. та очікувані результати їх втілення

Реформування вітчизняної системи охорони здоров'я – кардинальна зміна організаційно-економічних принципів управління відповідно до ринкових умов та європейських стандартів. Сучасний етап – перехідний. І хоча багато вже зроблено, проте «точки незворотності» ще не досягнуто. Відтак, наступними кроками реформи, які необхідно здійснити, щоб забезпечити її продовження та незворотність, є:

- 1) Завершити впровадження нових фінансових механізмів за принципом «гроші йдуть за пацієнтом» на ПМД та впровадити їх на рівні спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги (амбулаторного та стаціонарного рівнів).
- 2) Інституційно закріпити «маршрутизацію пацієнта»: візит до лікарів-спеціалістів та інші послуги на безоплатній основі – лише за направленням сімейного лікаря.
- 3) Затвердити гарантований пакет медичних послуг, який замінить псевдобезкоштовну медицину у поліклініках та лікарнях.
- 4) Забезпечити повний електронний документообіг у системі охорони здоров'я.
- 5) Завершити реформу закупівель лікарських засобів та медичних виробів, запровадити єдину стокову систему з відстежування маршруту закуплених ліків.
- 6) Завершити розбудову системи громадського здоров'я, чіткий розподіл функцій та повноважень між КМУ, МОЗ України та інших органів влади у системі громадського здоров'я.
- 7) Забезпечити умови для реалізації Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року.
- 8) Запровадити європейські підходи до проведення епідеміологічного нагляду, що буде охоплювати як інфекційні хвороби, так і неінфекційні захворювання.
- 9) Забезпечити реалізацію програми розвитку сільської медицини: додаткове фінансування, створення ефективної системи мотивації лікарів, впровадження практики телемедицини тощо.
- 10) Забезпечити інституційне впровадження реформи екстреної медичної допомоги, прийняти закон «Про доброго самаритянина».
- 11) Реформувати патентну систему та забезпечити умови для вільної конкуренції на ринку лікарських засобів та медичних виробів.
- 12) Реформувати систему до- та післядипломної медичної освіти на основі досягнень сучасної медичної науки та доказової медицини.
- 13) Забезпечити розвиток лікарського самоврядування як інституту регулювання якості медичної послуги та захисту прав медичних працівників.

Основний очікуваний результат реформи охорони здоров'я – рівний доступ населення до якісної медичної допомоги та фінансовий захист у випадку захворювання.

Ця публікація підготовлена в рамках програми з інституційної розбудови Центру демократії та верховенства права, що здійснюється за фінансової підтримки Швеції.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам/авторкам та упорядникам/упорядницям цього видання і не обов'язково відображають погляди Уряду Швеції. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори/авторки та упорядники/упорядниці видання.

