

ГАЛУЗЕВІ БРИФИ З ПИТАНЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ



Розкриваючи візійний документ «Принципи Торонто», ці брифи надають більш детальний опис дій у сфері реформ, які мають відбутися протягом наступних п'яти років у 12 ключових сферах публічної політики для досягнення більш заможного, демократичного та безпечного майбутнього України. Брифи були розроблені експертами громадянського суспільства за координації Коаліції Реанімаційний Пакету Реформ (РПР) у рамках підготовки до Третьої конференції з питань реформ в Україні (2-4 липня 2019 р., Торонто, Канада). «Принципи Торонто» будуть представлені під час конференції.

Київ, 2019

Авторський колектив (у порядку розділів видання): Лада Рослицька, Михайло Самусь, Роман Куйбіда, Михайло Жернаков, Ірина Шибя, Володимир Петраковський, Злата Симоненко, Євген Крапивін, Олена Галушка, Андрій Боровик, Анастасія Козловцева, Ольга Айвазовська, Єгор Поляков, Ігор Коліушко, Олександр Заславський, Анатолій Ткачук, Іван Лукеря, Марія Гелетій, Тетяна Печончик, Гліб Вишлінський, Дмитро Ливч, Анна Акерманн, Антон Антоненко, Наталія Куць, Тетяна Юрочко, Світлана Бубенчикова.

ГАЛУЗЕВІ БРИФИ З ПИТАНЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ / Редакторський колектив:
Василь Бабич (головний редактор), Богдан Яцун, Георгій Бушуєв. - Київ, 2019. – 40 с.

У цьому виданні експерти провідних громадських організацій України аналізують прогрес реформ та деталізують завдання для продовження реформ у 12 ключових сферах публічної політики на 2019–2023 рр.

ЗМІСТ

БЕЗПЕКА ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

Реформа національної безпеки та оборони	4
Судова реформа	7
Реформа органів правопорядку	10
Антикорупційна реформа	12

ДЕМОКРАТІЯ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ

Виборча реформа	15
Реформа публічної адміністрації	17
Реформа децентралізації	20
Захист громадянського суспільства і свободи асоціацій	23

ДОБРОБУТ І РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

Економічний розвиток	26
Реформа енергетики	29
Реформа системи екологічного контролю	32
Реформа системи охорони здоров'я	35

БЕЗПЕКА ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ”

Автори: *Лада Рослицька*, керівниця із запровадження політики, Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО); *Михайло Самусь*, заступник директора з міжнародних питань, Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР)

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

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Головними завданнями реформи є розбудова ефективних та підзвітних інституцій відповідно до євроатлантичних принципів та цінностей; розвиток оборонних і безпекових спроможностей України на основі стандартів НАТО для відновлення територіальної цілісності; 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. зроблено 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 України дозволили стабілізувати ситуацію у зоні конфлікту з Російською Федерацією на Донбасі, не допустити подальшої агресії Росії. Створення Національної поліції України та, зокрема, патрульної поліції продемонструвало початок трансформації українських силових відомств після Революції Гідності. Ухвалення нової Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини та закріплення євроатлантичного курсу в Конституції України сформувало стратегічний фундамент для реформ.

Важливим етапом реформ стало ухвалення

нового Закону України «Про національну безпеку», який визначив конкретні рамки побудови сектору безпеки та оборони. У результаті розпочато наступний етап реформ і запроваджені зміни, зокрема виконано вимогу про перебування цивільних осіб на посадах міністра оборони та його заступників. Водночас започатковано трансформацію Служби безпеки України (СБУ) на класичну контррозвідку. Реформа СБУ має полягати у зміні сприйняття ролі цієї спецслужби та всеохоплюючому підході на основі євроатлантичних норм, цінностей та принципів, включаючи позбавлення її функцій в антикорупційній та економічній сферах. Крім того, Законом України «Про національну безпеку» запроваджено сучасний підхід до забезпечення ефективного цивільного нагляду за силовими структурами, правоохоронними органами та спецслужбами.

2. Основні виклики 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 Збройних Сил України і вплинула на запуск оборонних реформ. Саме це відрізняє процес реформування в 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 оборонній промисловості.

Також викликом на шляху реформ відповідно до стандартів НАТО є збереження «радянської» ментальності. На стратегічному рівні залишається значний обсяг «радянських» традицій у військовій освіті, кадровій політиці, відносинах між командирами та підлеглими, забезпеченні прав та свобод військовослужбовців тощо. Надважливим у цьому плані є навчання та підготовка критичної маси лідерів/управлінців для впровадження системних змін.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Із початком агресії Росії проти України відбулося переосмислення підходів до формування системи оборони та безпеки нашої держави з погляду 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)¹. Громадяни, як кінцеві споживачі реформування сектору безпеки та оборони, також зацікавлені у створенні прозорої системи нагляду за витратами оборонного бюджету та можливості досягнення успішної самореалізації у країні, яка знаходиться у складі НАТО.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Реформа сектору безпеки й оборони нерозривно пов'язана з процесом інтеграції України до НАТО. Саме тому важливим є 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 – НАТО².

Важливим напрямком є співробітництво України з ЄС у безпековій сфері відповідно до підписаної у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС³. 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.

Окрім того, Україна є учасником ініціативи ЄС «Східне партнерство». У документі «Східне партнерство – 20 очікувань до 2020 року: фокусуючись на головних пріоритетах та реальних результатах»⁴ передбачається досягнення прогресу в протистоянні організованій злочинності, нелегальній торгівлі зброєю, кіберзлочинності, тероризму, а також участі в операціях,

¹ Майже 60% українців на референдумі проголосували би за вступ до НАТО – опитування Київський міжнародний інститут соціології, березень 2019. – Електронне джерело: <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. – Кабінет Міністрів України, січень 2019. – Електронне джерело: <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. – Верховна Рада України. – Електронне джерело: 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? – Громадська Синергія, квітень 2018. – Електронне джерело: https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web_ua_AAЕap-deliverables_civic_synergy_ua_2018.pdf

підрозділах та тренувальних ініціативах Спільної безпекової та оборонної політики ЄС.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

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

Важливим є запровадження довгострокового планування, орієнтованого на розвиток оборонних і безпекових спроможностей, спрямованих на відновлення територіальної цілісності та суверенітету України. Ефективна реформа оборонної промисловості та системи оборонних закупівель залежить від створення незалежного урядового органу з метою забезпечення ефективного функціонування українських виробників будь-яких форм власності та з країн НАТО, зокрема внаслідок прозорого доступу до оборонного ринку та державного

оборонного замовлення (ДОЗ).

Окремими напрямками реформування в секторі безпеки та оборони мають бути:

- постійне навчання доброчесності, підтримка боротьби з корупцією та тренінги для тренерів у сфері закупівель, виконання державного оборонного замовлення, оборонної промисловості та військово-технічного співробітництва;
- встановлення рівня секретності державного оборонного замовлення відповідно до стандартів НАТО;
- удосконалення Закону України «Про державну таємницю»;
- реформування СБУ та інших спецслужб та узгодження їх діяльності зі стандартами НАТО, зокрема в забезпеченні цивільного нагляду;
- перехід до моделі професійної армії з усуненням пострадянських репресивних підходів до призову до Збройних Сил України та інших силових відомств, з формуванням добровільної територіальної оборони та резерву;
- вивчення та впровадження національних та міжнародних кращих практик з розширення участі жінок у сфері безпеки та оборони.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “СУДОВА РЕФОРМА”

Автори: **Роман Куйбіда**, член Громадської ради доброчесності, заступник голови правління Центру політико-правових реформ; **Михайло Жернаков**, співзасновник, голова правління Фондації DEJURE

Співавторка: **Ірина Шиба**, виконавча директорка Фондації DEJURE

Peer-Review: **Денис Азаров**, декан факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»; **Іван Городиський**, директор Школи права Українського католицького університету; **Світлана Матвієнко**, голова правління, Лабораторія законодавчих ініціатив

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Судова влада, спроможна гарантувати верховенство права в Україні, за час незалежності так і не сформувалася. У судах досі існує проблема корупції¹, залежності суддів від політиків та олігархів, кругової поруки в судовій системі, суди не мають поваги в суспільстві. Напередодні Революції Гідності рівень довіри до судів в Україні становив 7%² і був³ 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 внесено зміни до Конституції України, а на їх основі ухвалені нові закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», нові редакції процесуальних кодексів. Це було зроблено для того, щоб:

- 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.

Створено новий Верховний Суд, формування якого, однак, відбулося зі значними проблемами⁴. За участі міжнародних експертів сформовано Вищий антикорупційний суд, який запрацює восени 2019 року.

Розпочато реформування системи виконання судових рішень, зокрема запроваджено інститут приватних виконавців, що сприяло незначному поліпшенню виконання судових рішень⁵. Завдяки розширенню мережі центрів з надання безоплатної правової допомоги та передання їм від прокуратури функції представництва інтересів громадян суттєво підвищився рівень доступу до правосуддя представників вразливих соціальних груп.

2. Основні виклики під час реалізації реформи

Ключовими проблемами залишаються політична залежність суддів, майже повна відсутність оновлення суддівського корпусу, перебування на посадах недоброчесних суддів.

¹ Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, грудень 2015. – Електронне джерело: <http://pravo.org.ua/img/zstored/files/%D0%9E%D0%BF%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%2015%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D1%96%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96.doc>

² Моніторинг 2018: основні тенденції змін громадської думки // Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, вересень 2018. – Електронне джерело: <https://dif.org.ua/uploads/doc/7938710385c1cf118039ac2.01032102.doc>

³ Rochelle Sh., Loschky J. Confidence in Judicial Systems Vary Worldwide. – GALLUP. – Electronic source: http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx?utm_source=confidence%20in%20judiciary&utm_medium=search&utm_campaign=tiles

⁴ Формування нового Верховного Суду: ключові уроки. – Центр політико-правових реформ та Фондація DEJURE, Січень 2018. – Електронне джерело: <https://dejure.foundation/library/formuvannia-novogo-verkhovnogo-sudu-kliuchovi-uroky>

⁵ У Мін'юсті відзвітували про результати роботи у 2017 році – Міністерство Юстиції України – Електронне джерело: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/u-minyusti-vidzvituvali-pro-rezultati-roboti-u-2017-rotsi>

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, а реально втратили посади через невідповідність посаді лише 15 суддів з 2,5 тис. оцінених⁶. В апеляційних та місцевих судах не з'явилося жодного нового судді. На суддів, які демонструють незалежність, відверто тиснуть⁷.

Ці проблеми пояснюються тим, що більшість членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя, відповідальних за кар'єру суддів, часто заангажовані та самі не відповідають критеріям доброчесності⁸. Населення переважно не вірить у їхню спроможність давати незалежну оцінку своїм колегам та притягати їх до відповідальності за вчинені правопорушення⁹.

Попри запровадження в Конституції України вимоги конкурсного добору до Конституційного Суду України, процес призначення суддів цього органу залишається політизованим¹⁰.

У результаті менше ніж 1% респондентів вважає¹¹ судову реформу повністю успішною,

а суди разом з прокуратурою й далі мають найнижчі показники довіри у Європі (лише 11% громадян довіряли судам на початку 2019 року¹²).

Винятком є створення Вищого антикорупційного суду завдяки залученню Громадської ради міжнародних експертів, яка мала 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 високий¹³. Водночас люди мало обізнані¹⁴ про перебіг судової реформи і не мають достатньо знань та сформованого запиту на подальші необхідні кроки в її межах.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

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

У ст. 14 Угоди про асоціацію¹⁵ між Україною і

⁶ Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів. – Центр політико-правових реформ, Фондація DEJURE, Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан», квітень 2019. – Електронне джерело: http://pravo.org.ua/img/books/files/1555581379qualification_report_short_version_print.pdf

⁷ На кандидатів до ВАС тиснуть через Вищу раду правосуддя. – Фондація DEJURE, листопад 2018. – Електронне джерело: <https://dejure.foundation/news/na-kandydativ-do-antykorsudu-tysnut-cherez-vyschu-radu-pravosuddia>

⁸ Формування нового Верховного Суду: ключові уроки. ЦППР, Фондація DEJURE, січень 2018. – Електронне джерело: http://pravo.org.ua/img/books/files/1518518656formuvannya%20novogo%20vs_klyuchovi%20uroki.pdf

⁹ Опитування громадської думки щодо реалізації судової реформи в Україні. – ЦЕДЕМ, GFK, травень-червень 2019. – Електронне джерело: <https://drive.google.com/file/d/1StVh4Ao9S-S3ZvakIXsEx73lRd6G-ALK/view>

¹⁰ Конкурсу до КСУ не вистачило прозорості процедур, неупередженості та обґрунтованості рішень. – Фондація DEJURE, травень 2018. – Електронне джерело: <http://www.dejure.foundation/konkursu-do-ksu-zabraklo-prozorosti/>

¹¹ Як в Україні борються з корупцією – думка громадян. – Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, червень 2018. – Електронне джерело: <https://dif.org.ua/article/yak-v-ukraini-boryutsya-z-koruptsiei-yu-dumka-gromadyan>

¹² Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. – Центр Разумкова, лютий 2019. – Електронне джерело: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy?fbclid=IwAR07QsgsAoaAASLRksSttxz3hezj-uELFsCRhttp://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

¹³ Корупція в Україні: сприйняття, досвід, ставлення. – Київський міжнародний інститут соціології, липень-серпень 2018. – Електронне джерело: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceeea4aa6.97852084.pdf>

¹⁴ Думки і погляди населення України щодо судової реформи: вересень 2018 року. – Київський міжнародний інститут соціології, липень-серпень 2018. – Електронне джерело: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=792&page=1>

¹⁵ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Верховна Рада України. – Електронне джерело: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

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»¹⁶ у межах політики ЄС «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 передбачено також в Угоді про макрофінансову допомогу з Міжнародним валютним фондом 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 в міжнародних угодах максимально конкретних та вимірюваних кроків у судовій реформі.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

Україна потребує нестандартних рішень для впровадження 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 (правозахисників, журналістів, представників профільних громадських організацій та незалежного правничого середовища), а не тільки суддів¹⁷. Тимчасова участь у формуванні таких органів міжнародних експертів, делегованих міжнародними організаціями, посилить прозорість та довіру до процесу з боку світової спільноти. Необхідно також переглянути результати кваліфікаційного оцінювання суддів, щодо яких є

негативні висновки Громадської ради доброчесності або в доброчесності яких існують обґрунтовані сумніви.

Важливо запровадити справжній конкурс на посади суддів Конституційного Суду України, 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, яка є необхідною передумовою професіоналізму суддів, адвокатів, прокурорів. Один з кроків – запровадження зовнішнього незалежного оцінювання (аналог bar exam), як обов'язкової умови доступу до правничих професій.

Упровадження інноваційних ІТ-рішень у сферу судочинства сприятиме 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; реформувати пенітенціарну систему, щоб вона служила виправленню засуджених та поверненню їх у суспільство.

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, повинні бути захищеними судами, що мають здобути репутацію незалежних та некорумпованих. Суди повинні стати гарантом невідворотності покарання для корупціонерів.

¹⁶ 20 Deliverables for 2020: Bringing tangible results for citizens – European External Action Service. – Electronic source: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20_deliverables_for_2020.pdf

¹⁷ Public Integrity Council models. – DEJURE Foundation, May 2018. – Electronic source: http://dejure.foundation/wp-content/uploads/2018/05/PIC-models-policy-brief_ENG.pdf



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ”

Автори: *Володимир Петраковський*, провідний радник StateWatch; *Злата Симоненко*, членкиня Асоціації правників України

Співавтор: *Євген Крапивін*, фахівець Експертного центру з прав людини

Peer review: *Олександр Банчук*, експерт із кримінальної юстиції, член правління Центру політико-правових реформ

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Засади діяльності та система органів правопорядку довгий час не відповідали міжнародним стандартам у цій сфері – вони залишалися повністю радянськими та не задовольняли запити суспільства й актуальні виклики сьогодення. За даними соціологічних досліджень Інституту соціології Національної академії наук України, після подій Революції Гідності рівень довіри громадян до органів правопорядку становив менше одного відсотка (0,8%).

Найважливіших перетворень, на які багато років чекала Україна та її міжнародні партнери, у 2014–2018 роках зазнала прокуратура. Конституційними змінами вона була віднесена до органів правосуддя. Нове законодавство, конституційні зміни зокрема, нарешті позбавили прокуратуру надмірних функцій: так званий «загальний нагляд» був повністю 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 масштабного реформування. Новий закон передбачив чимало прогресивних змін, 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 антико-

рупційної прокуратури стало втіленням вимог низки міжнародних документів у сфері протидії корупції щодо необхідності проведення спеціалізації органів кримінального переслідування.

2. Основні виклики під час реалізації реформи

Із моменту запуску реформи поліції та прокуратури найбільш впливові політичні сили зробили чимало спроб, щоб заблокувати або загальмувати низку принципів нововведень. Унаслідок їхнього тиску реформа поліції та прокуратури відбулася не в повному обсязі, а Державне бюро розслідувань (ДБР) залишається інституційно слабким. Новостворені антикорупційні органи — Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) — від початку й до сьогодні зазнають постійних атак з боку медіа та нереформованої Служби безпеки України (СБУ). Окрім того, персональні конфлікти керівників цих антикорупційних органів суттєво загрожують реформі.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Переважна частина суспільства чітко усвідомлює, що за нездійснення реформ у сфері кримінальної юстиції Україна розплачується посиленням дисфункціональності системи органів правопорядку; реальне відновлення порушених прав людини, особливо допущених самими посадовцями, і надалі буде ілюзорним; політично вмотивовані кримінальні переслідування та неправомірні втручання

органів слідства у діяльність бізнесу залишаться звичною практикою для України. Тому воно очікує на зміну парадигми кримінальної юстиції: переорієнтацію на відновлення порушених злочинами прав; політичну нейтральність органів розслідування та прокуратури; забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Очікування суспільства повністю відповідають міжнародним зобов'язанням України. Зокрема, Порядок денний Асоціації Україна – ЄС, який є імплементаційним документом до Угоди про Асоціацію, План дій для України на 2018–2021 роки, підготовлений Радою Європи та погоджений Україною, а також зобов'язання України в межах Угоди з Міжнародним валютним фондом (МВФ) про Механізм розширеного фінансування передбачають підвищення дієвості ДБР та НАБУ, забезпечення невідворотності покарання за злочини, вчинені посадовцями, гарантування політичної нейтральності та незалежності прокуратури. Також у меморандумах із МВФ закріплено домовленість про утворення нової служби, яка консолідує всі повноваження з розслідування фінансових злочинів.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

Безсумнівно, 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, усе ще залишається на незадовільному рівні. Відтак, наразі пріоритетом у цій галузі є підвищення функціональної спроможності та дієвості органів правопорядку. Наступними кроками мають стати:

- Ухвалення законодавства про детективні підрозділи (в усіх органах досудового слідства) та негласну діяльність органів правопорядку, що відповідатиме міжнародним стандартами, закладе фундамент ефективного

досудового розслідування як дрібних, так і тяжких злочинів, з урахуванням принципу пропорційності обмеження прав людини.

- Ухвалення якісного законодавства про кримінальні проступки, що сприятиме належному і швидкому розслідуванню дрібних злочинів, розвантаженню органів досудового слідства і 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. Важливою гарантією незалежності прокуратури має стати конкурсний відбір на посаду Генерального прокурора України.
- Створення відповідно до міжнародних стандартів та кращих сучасних практик єдиного органу, відповідального за фінансові розслідування, — Служби фінансових розслідувань, що допоможе підвищити стабільність фінансових інститутів, запобігти масовим шахрайствам на ринку, зокрема податковим, та приборкати невинуватене втручання органів слідства у діяльність легального бізнесу.

Належний рівень дієвості Державного бюро розслідувань значною мірою розв'яже проблему катувань та інших грубих порушень прав людини, які допускають працівники органів правопорядку, а також трапляються у війську; Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури — стане запобіжником проти величезних за обсягом розкрадань державного бюджету, тобто коштів платників податків. Належний рівень спроможності та незалежності органів прокурорського самоврядування і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів стане надійним механізмом забезпечення незалежності самої прокуратури та прокурорів. Це означатиме, що політичний або інший вплив на кримінальні переслідування буде зведений до рівня, який не становитиме загрозу кримінальному правосуддю.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА”

Автори: *Олена Галушка*, керівниця міжнародного напрямку, Центр Протидії Корупції; *Андрій Боровик*, виконавчий директор, *Transparency International Україна*

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

Peer review: *Антон Марчук*, експерт, Центр політико-правових реформ

1. Цілі реформи та основні досягнення за 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. США. 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.

Сьогодні триває розбудова інфраструктури для виявлення й розслідування топ-корупції та покарання за неї. У 2015 році створено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), яке станом на березень 2019 року розслідує 692 справи стосовно високопосадовців, з яких 189 передано до суду¹. Триває створення Вищого антикорупційного суду (ВАС), при цьому кандидатів на посади суддів затвердила Громадська рада міжнародних експертів². Агент-

ство з розшуку та менеджменту активів (ARMA) запущене для того, щоб виявляти, розшукувати та управляти активами, одержаними корупційним шляхом.

Вжито важливих заходів для підвищення прозорості: запущено комплексну систему електронних декларацій, у яких державні чиновники вказують інформацію про активи та доходи; опубліковано 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. США бюджетних коштів³. Її функціонування підтримує моніторингова екосистема DOZORRO⁴. Система ProZorro.Продажі⁵ принесла 572 млн дол. США 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 ПДВ та ще не завершеній реформі корпоративного врядування на державних підприємствах.

¹ Національне антикорупційне бюро України. – Електронне джерело: <https://nabu.gov.ua/>

² Halushka O., Krasnosilska A. How Ukraine builds its anti-corruption court // Kyiv Post, February 2019. - Electronic source: <https://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/olena-halushka-and-anastasia-krasnosilska-how-ukraine-is-building-its-anti-corruption-court.html>

³ Прозорро. Етап закупівель (2018-2019). – Електронне джерело: http://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis/select/_Language/UK#view/pEh

⁴ Контроль публічних закупівель. – Transparency International Україна. – Електронне джерело: <https://ti-ukraine.org/project/dozorro/>

⁵ ProZorro.Продажі - державні аукціони. – Електронне джерело: <https://prozorro.sale/aim>

2. Основні виклики під час реалізації реформи

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 (КСУ) декриміналізував нелегальне збагачення, внаслідок чого за цією статтею закрито 65 проваджень щодо 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. Органу 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 керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), щоб зірвати розслідування НАБУ. Міжнародна спільнота наголошує на необхідності відновити довіру до САП⁶.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Попри забезпечення відкритості та прозоро-

сті інформації, важливої для громадян, і запуск нових антикорупційних інституцій, українці все ще не відчують реальних результатів протидії корупції. Згідно з опитуванням⁷, проведеним у серпні 2018 року, 91% респондентів усе ще вважає корупцію великою проблемою для держави, при цьому 61% переконані, що це найбільша перешкода для розвитку України. Ключова причина корупції, на думку 80,1% громадян, — відсутність належного покарання за корупційні злочини⁸.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Протягом п'яти років міжнародні партнери України — Міжнародний валютний фонд (МВФ), Європейський 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 про відмивання грошей та ефективну перевірку власності бенефіціарів тощо⁹.

⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Second report under the visa suspension mechanism. – European Commission, December 2018. – Electronic source: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf

⁷ Понад 90% українців вважають корупцію серйозною проблемою країни – опитування. – Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, листопад 2018. – Електронне джерело: <https://www.unian.ua/society/10334298-ponad-90-ukrajinciv-vvazhayut-korupciyu-seryoznoyu-problemoyu-krajini-opituvannya.html>

⁸ Кожна третя українка/ець готові долучитися до організованої протидії корупції. — Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Грудень 2019. – Електронне джерело: <https://dif.org.ua/article/kozhna-tretya-ukrainkaets-gotovi-doluchitися-do-organizovanoi-protidii-koruptsii>

⁹ Foreign partners condition Ukraine to fight corruption. – Anticorruption Action Centre. – Electronic source: <http://map.antac.org.ua/>

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

Важливо, щоб продовжувалися вже розпочаті реформи:

- Необхідно **перезапустити НАЗК**: запровадити законодавчі зміни, щоб обрати керівництво НАЗК відповідно до нових правил колегією, у якій візьмуть участь міжнародні експерти; покращити модель управління НАЗК, збільшити підзвітність керівництва НАЗК та забезпечити його незалежність, запровадивши щорічний аудит.
- Важливо **припинити тиск та напади на антикорупційні інституції**. НАБУ слід забезпечити необхідними інструментами та гарантувати, що державна влада не втручатиметься в його роботу.
- Потрібно **відновити довіру до САП** через обрання нового керівництва відповідно до нової процедури, а також шляхом запровадження інших додаткових гарантій незалежності САП як окремої інституції.
- **ВАС** повинен бути незалежним. Його слід

забезпечити всіма необхідними ресурсами для роботи. Апарат ВАС повинен бути обраний за результатами відкритого та прозорого конкурсу.

- **СБУ** 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.
- Продовжити **реформу публічних закупівель** та вдосконалити ProZorro. Впровадити електронну тендерну документацію та забезпечити повноцінний запуск централізованих закупівельних організацій. Затвердити на національному рівні обов'язкове використання електронного аукціону і функціоналу системи ProZorro. Продажі при реалізації та оренді державного та комунального майна.
- Необхідно **відновити кримінальну відповідальність за незаконне збагачення** та запровадити інститут цивільної конфіскації необґрунтовано набутих активів.

ДЕМОКРАТІЯ ТА НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “ВИБОРЧА РЕФОРМА”

Автор: *Ольга Айвазовська*, координаторка політичних програм, голова правління Громадянської мережі ОПОРА

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

Peer review: *Денис Ковриженко*, старший радник з юридичних питань Міжнародної фундації виборчих систем (IFES)

1. Цілі реформи та основні досягнення за 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 ефективне 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 1,6 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 під час реалізації реформи

Найбільшою проблемою у сфері регулювання виборчих процесів залишається відсутність комплексних підходів до реформи законодавства, а також незацікавленість парламентських фракцій позбуватися корупціогенних 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 у квітні 2019 року 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, заразом 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 із 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 Великобританії.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

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.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ”

Автор: **Ігор Коліушко**, голова правління Центру політико-правових реформ, головний експерт групи РПР «Реформа публічної адміністрації»

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

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Ціллю реформи державного управління є перетворення пострадянської системи державного управління на систему державного управління європейського зразка. Пріоритетними сферами реформування є організація та діяльність Кабінету Міністрів України (КМУ) і системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), державна служба та адміністративні послуги.

Відповідно завданнями реформи є:

- посилення інституційної спроможності Уряду та міністерств до аналізу та формування державної політики, розподіл повноважень стосовно формування державної політики між ними та максимальне передання реалізації державної політики урядовим органам (службам, агентствам, інспекціям);
- 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 у 2016 р.

Основні досягнення реформи:

- 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 мі-

ністерства, призначення їх у всі міністерства на конкурсних засадах;

- створення директоратів для формування політики у 10 пілотних міністерствах, двох державних агентствах і Секретаріаті КМУ;
- доопрацювання та внесення до Верховної Ради законопроекту про адміністративну процедуру;
- суттєвий прогрес у впровадженні електронного документообігу та електронних послуг.

2. Основні виклики під час 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 з порушенням запланованих строків, а законодавче забезпечення реформи є надто слабким.

Причини:

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

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Реалізація реформи державного управління є запорукою ефективного впровадження всіх без винятку реформ в Україні. Водночас 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 із міжнародними програмами співпраці

Реалізація реформи державного управління є умовою і Європейської інтеграції України, і 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, на 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. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

У подальшій реалізації реформи важливо

дотримуватися основоположних принципів організації та діяльності публічної адміністрації:

- орієнтація на задоволення потреб громадян та забезпечення якості й 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 та 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.

Основні завдання у реформі публічної адміністрації:

- 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 10 пілотних міністерств;
- підготовка та створення директоратів у всіх 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, у якому передбачити стратегічне планування діяльності Уряду та, відповідно, новий порядок підготовки й узгодження проектів його рішень;
- внесення змін до Закону України «Про дер-

жавну 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 і системи їх навчання та підвищення кваліфікації;
- впровадження комплексної політики забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків як складової реформи державної служби шляхом запровадження ґендерно-орієнтованого бюджетування, включення ґендерних компетенцій до програм професійного навчання державних службовців, підсилення контролю за дотриманням законодавства;

- подальший розвиток системи електронного урядування та електронного документообігу;
- прийняття Закону «Про адміністративну процедуру», в якому буде врегульовано порядок діяльності органів публічної адміністрації стосовно забезпечення справедливого, об’єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ з метою утвердження та реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- прийняття Закону «Про адміністративний збір», який врегулює порядок нарахування та 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.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ”

Автори: **Анатолій Ткачук**, директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства;
Іван Лукеря, експерт групи РПП «Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади»

Peer review: **Олександр Заславський**, Директор аналітичного відділу, Лабораторії законодавчих ініціатив

1. Цілі 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 бю-

джети 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 територіях.

Згідно з опитуваннями соціологічних служб, 58% жителів України переконані, що реформа децентралізації потрібна, а 80% населення обізнані про реформу¹.

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 під час реалізації реформи

Станом на лютий 2014 року перед Україною постали небачені виклики: колапс бюджетної сфери, Російська Федерація захопила Крим, розпочалося захоплення міст Донецької та Лу-

¹ Звіти щорічних соціологічних досліджень з тематики децентралізації та реформи місцевого самоврядування // Програма Ради Європи “Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні”, березень 2019. – Електронне джерело: <http://www.slg-coe.org.ua/p16423/>

ганської 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 десятирок 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. 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 знизив 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 сьогодні візитною карткою децентралізованої України.

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

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 із 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. Ключові 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. Відповідно 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.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “ЗАХИСТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І СВОБОДИ АСОЦІАЦІЙ”

Автори: *Марія Гелетій*, експертка Українського незалежного центру політичних досліджень; *Тетяна Печончик*, голова правління, Центр прав людини ZMINA

Peer-review: Представництво Freedom House в Україні

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Ключова ціль 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 були обмежені громадянські свободи, ускладнена реєстрація організацій громадянського суспільства (ОГС), відбувалися напади на громадських активістів, чинився тиск з боку правоохоронних органів і Служби безпеки України, було сфабриковано ряд кримінальних справ, а також зафіксовані випадки застосування каральної психіатрії до активістів¹. Ситуація критично загострилася під час Євромайдану, коли влада ініціювала ухвалення «диктаторських законів» 16 січня 2014 року, які мали на меті криміналізувати громадську 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 можли-

вість 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 Кабінету Міністрів України №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 під час реалізації реформи

З іншого боку, у 2017 році влада вдалася до законодавчого обмеження свободи об'єднань та асоціацій. Зокрема, на громадських активістів, які протидіють корупції, було покладено обов'язок декларування майна, а за невиконання вимог законодавства передбачено адміністративну і кримінальну відповідальність. У червні 2019 року Конституційний Суд України скасував е-декларування для антикорупційних активістів.

На фоні інших порушень прав людини після Євромайдану в Україні було зафіксовано² ряд випадків тиску на громадських активістів, включаючи неправомірне кримінальне переслідування, погрози, фізичне насильство (убив-

¹Переслідування громадянського суспільства в Україні в 2011 році. - Українська Гельсінкська 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. – Електронне джерело: <http://khpg.org/index.php?id=1373972717>

²Становище правозахисників на підконтрольних уряду територіях України: три роки після Євромайдану / Т. Печончик, Л. Янкін / Центр інформації про права людини; під заг. ред. Т. Печончик. – Київ, 2017. – 52 с. Електронне джерело: <https://humanrights.org.ua/about/view/publication/stanovishhe-pravozahisnikiv-na-pidkontrolnih-urjadiu-teritorijah-ukrajini-tri-roki-pislja-jevromajdanu>

ства, побиття активістів і пошкодження їхнього майна), дискредитаційні кампанії тощо. Від різних видів переслідування найбільше потерпали правозахисники, які виступають на захист прав жінок і ЛГБТ-спільноти; активісти, які протидіють корупції та організованій злочинності; активісти, які захищають екологічні і земельні права. Більшість нападів на громадських активістів не були належно розслідувані.

Ще одним викликом є те, що через збройний конфлікт на Сході України та окупацію Криму з'явилася велика кількість внутрішньо переміщених осіб та інших людей, які постраждали у ході конфлікту та потребують гуманітарної допомоги, тому важливо створити сприятливе середовище для діяльності недержавних організацій, які надають необхідну допомогу постраждалому населенню.

3. Розуміння 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 вразливим, а влада не зможе спиратися на нього як на партнера в проведенні ефективних та дієвих реформ, а також у подоланні наслідків збройного конфлікту та наданні допомоги постраждалому населенню.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Захист громадянського суспільства, свободи об'єднань та асоціацій, права на участь у державних справах є обов'язком держави відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань України, зокрема згідно із Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Ці принципи закладені у 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. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

Для покращення ситуації зі свободою асоціацій та середовища для розвитку громадянського суспільства органам державної влади в Україні необхідно:

- ефективно розслідувати всі випадки нападів та інших видів переслідування правозахисників і громадських активістів;
- відновити роботу Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентіві України, включити до її складу представників правоохоронних органів, проводити регулярні зустрічі та заслуховувати інформацію про хід розслідування нападів на громадських активістів.

Також важливо продовжувати реформування законодавства для громадських і благодійних організацій та імплементацію чинних норм законодавства. Зокрема, необхідно:

- спростити процедуру реєстрації через запровадження онлайн-реєстрації всіх ОГС та ухвалити законопроект №7372;
- забезпечити умови для здійснення підприємницької діяльності ОГС та сприяти закупівлі соціальних послуг від громадських організацій;
- спростити можливості 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, зокрема вдосконалити механізми оподаткування міжнародної

гуманітарної допомоги та звільнити таку допомогу від податку на додану вартість та військового збору, а бенефіціарів національних та місцевих недержавних організацій, які надають нецільову благодійну допомогу постраждалим від конфлікту на Сході України, — від сплати податку на доходи фізичних осіб незалежно від розміру отриманої суми;

- спростити процедуру ввезення гуманітарної допомоги на територію України через ухвалення закону про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях (законопроект №4360) для підтримки громадян, постраждалих внаслідок збройного конфлікту на Сході України та окупації Криму;
- покращити гуманітарний доступ недержав-

них організацій-провайдерів гуманітарної допомоги до постраждалого внаслідок конфлікту населення й окремих територій через внесення змін до антитерористичного законодавства.

Окрім того, для ефективної розробки та впровадження законодавства для ОГС необхідно налагодити діалог влади і громадянського суспільства, забезпечити участь ОГС у виробленні та реалізації державних політик, а також у розробці стратегій донорської допомоги Україні.

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

ДОБРОБУТ І РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “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

Peer review: *Анна Дерев'янка*, виконавчий директор, Європейська Бізнес Асоціація (EBA)

1. Цілі 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, втрапивши 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 неплатоспроможними 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. Було запроваджено гнучкий обмінний курс гривні та політику інфляційного таргетування. Скорочення держав-

них видатків дозволило вийти на первинний профіцит бюджету після років високого дефіциту. Законодавчі зміни гарантували 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.

Із реформ, проведених після 2016 року, найважливішою було запровадження автоматичного відшкодування ПДВ. Роками чесні українські експортери стикалися з невизначеністю та корупцією, щоб повернути собі ПДВ, тоді як для махінаторів це не було проблемою. Але 2017 року автоматичне відшкодування нарешті було запроваджено разом з системою автоматичного блокування податкових накладних.

2. Основні виклики 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. Мораторій 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 із 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. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

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, зокрема, державних банків, і значне скорочення переліку державних підприємств, приватизацію яких заборонено. На всіх великих державних підприємствах 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

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

4. Реформа 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. Для них слід встановити конкурентні зарплати, впровадивши персональну відповідальність, та скоротити їхню кількість через автоматиза-

цію процесів.

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 наблизити добробут українців до рівня нових країн-членів ЄС.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИКИ”

Автори: **Анна Акерманн**, членкиня правління Центру екологічних ініціатив «Екодія», експертка групи РПР «Рейформа енергетичного сектору»; **Антон Антоненко**, віце-президент, експерт з питань енергетичної політики Dixi Group

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

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Цілі, які стояли перед Україною в енергетичному секторі, були стратегічними та багатогартовими: 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 необхідності 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 2016¹ року повністю відмовилася від поставань з Росії. У 2018 році Україна купувала газ у 18 європейських постачальників, жоден з яких не мав більше ніж 30% від обсягу поставань². 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»).

¹ Імпорт природного газу в Україну у 2008-2016 рр. – Нафтогаз-Європа. – Електронне джерело: <https://naftogaz-europe.com/article/ua/NaturalGasSuppliestoUkraine>

² У 2018 році Україна закупила 10,6 млрд куб. м газу з європейського напрямку. – Група Нафтогаз. – Електронне джерело: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/2AFFDE2203E7BBA3C22583900050CD59?OpenDocument&year=2019&month=01&nt=Новини&>

2. Основні виклики 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 Росії³ 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 тіньових 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.)⁴, лише 12% українців зазначають, що вони повністю поінформовані про енергетику, 50% декларують обізнаність на загальному рівні, а 30% – поінформовані недостатньо.

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 із міжнародними програмами співпраці

Два основні міжнародні документи для просування 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 «Укренаерго» 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. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

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 моніто-

³ Pavlenko, O. The European Union and Ukraine: Cooperation for the Strengthening of Energy // DiXi Group, February 2016. – Electronic source: https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/energy_ukr.pdf

⁴ Українцям не вистачає знань про енергетику – опитування. – Українська енергетика, січень 2019. – Електронний ресурс: <http://ua-energy.org/uk/posts/ukraintsiyam-ne-vystachaie-znan-pro-enerhetyku-opytuvannia>

- рингу на муніципальному рівні. Забезпечення належної державної підтримки заходів з енергоефективності для населення.
- 2.** Конкуренційність енергетичних ринків. Створення 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.



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ “РЕФОРМА СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ”

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

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

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

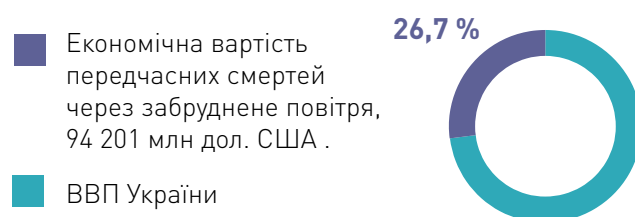
Екологічний контроль є інструментом охорони довкілля та запобігання негативним наслідкам його забруднення. Завданням реформи екоконтролю було усунути недоліки, через які цей інструмент практично не діє. Метою екоконтролю є перевірка господарської діяльності, а не охорона довкілля. Державна екологічна інспекція України (ДЕІ) діє як фіскальний орган. Екоконтроль використовується як тиск на бізнес та інструмент корупції. Через недоліки у порядку здійснення контролю він є неоперативним та не забезпечує охорону довкілля. Це впливає на життя, здоров'я людей та економіку (Рис.1), бізнес-клімат країни. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2016 рік, Україна посідає 4 місце в Європі за кількістю смертей на 100 тис. осіб внаслідок забруднення повітря¹.

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 Концепцію² реформи екоконтролю, яка передбачає ліквідацію ДЕІ у 2017 році. У 2017–2018 рр., замість ліквідації ДЕІ, Уряд прийняв нове

Мал.1. Економічна вартість передчасних смертей через забруднене повітря. Дані у % від ВВП, 2010 р.

Джерело: WHO, European Union and Organisation for Economic Co-operation and Development research on the cost of ambient and household air pollution.



положення про ДЕІ³ та реорганізував її органи з обласних в окружні. Така реорганізація може негативно вплинути на оперативність контролю.

У 2018 році Міністерство екології та природних ресурсів розробило законопроект⁴, який створює Державну природоохоронну службу (Держекобезпеки) замість ДЕІ. Тобто на заміну органу контролю буде створено орган, основною метою якого є надання адмінпослуг⁵. Законопроект передає окремі повноваження контролю органам місцевого самоврядування. Це створює додаткові корупційні ризики: орган, який здійснює управління природними ресурсами, буде контролювати цю ж діяльність. Рішення, які усувають недоліки у порядку здійснення контролю та корупційні ризики, прийняті не були. Законопроект не враховує

¹ China tops WHO list for deadly outdoor air pollution // The Guardian. – Electronic source: <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/27/more-than-million-died-due-air-pollution-china-one-year>

² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» від 31 травня 2017р. – Кабінет Міністрів України. – Електронне джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>

³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» від 19 квітня 2017 р. – Кабінет Міністрів України. – Електронне джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>

⁴ Проект Закону про Державну природоохоронну службу України. – Верховна Рада України. – Електронне джерело: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005

⁵ 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». – Електронне джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

приписи Конституції України та не узгоджують-ся з іншими законодавчими актами⁶.

2. Основні виклики під час реалізації реформи

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

- реформа передбачає зосередження функцій екоконтролю в 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. У новий орган не планують брати старий штат, що, з одного боку, викликає невдоволення екоінспекторів, 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 шляхом незаконного використання природних ресурсів та/або забруднення довкілля.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Більшість населення вважає, що стан довкілля прямо впливає на життя і здоров'я⁷, а тому зацікавлене в якісній охороні довкілля. Охорона довкілля є пріоритетною реформою на думку 42%⁸ громадян. Проте увага населен-

ня до реформи низька. Переважно реформою цікавиться експертна громадськість. Крім того, лише 5% респондентів довіряє центральній владі у вирішенні екологічних питань⁹, і 66% вважають, що Уряд робить недостатньо для охорони довкілля¹⁰.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Реформа контролю розпочалася зі вступом у дію Угоди про асоціацію, яка встановлює пріоритетним принцип запобігання 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 (КПР), яка розробляла законопроект про Держекобезпеку. Діяльність КПР фінансується Європейським банком реконструкції та розвитку.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

В основі реформи повинен лежати принцип запобігання заподіяння шкоди довкіллю. Для цього реформа повинна передбачати:

- зміну мети з контролю на охорону довкілля та запобігання заподіяння йому шкоди;
- усунення недоліків у порядку здійснення контролю, які роблять його неієвим та неоперативним (необхідність повідомляти суб'єкту дату та час перевірки, необхідність отримувати звернення для вжиття заходів

⁶ Висновок Головного науково-експертного управління 06.03.2019. – Електронне джерело: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005

⁷ Чи впливає стан довкілля на життя і здоров'я людини: думка українців. – Екологія-Право-Людина, січень 2019. – Електронне джерело: <http://epl.org.ua/eco-analytics/chy-vplyvaye-stan-dovkillya-na-zhyttya-i-zdorov-ya-lyudyny-dumka-ukrayintsiv/>

⁸ Екологічний портрет громадянина України: порівняння з ЄС та рекомендації. Аналітичний документ. // Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», вересень 2018. – С.37. – Електронне джерело: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/485/files/envprotraitandeu2018.pdf>

⁹ Та само. – С. 26.

¹⁰ Та само. – С. 20.

контролю, отримувати згоду на перевірку від органу вищої інстанції тощо);

- усунення корупційних ризиків (розмежування функцій контролю та нагляду, усунення дублювання та дискреційних повноважень тощо);
- забезпечення незалежності органу від Мінприроди, створення розгалуженої системи його територіальних органів;
- забезпечення органу необхідною матеріально-технічною базою, зокрема для здійснення лабораторних досліджень.

Також для якісної роботи системи контролю необхідно впровадити такі зміни:

- реформа моніторингу стану довкілля (збільшення кількості показників спостереження, створення відкритої онлайн бази даних із показниками моніторингу тощо);
- 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 довіллю тощо повинні іти виключно на охорону довкілля).

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



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я»

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

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

Peer-review: *Лілія Олефір*, Виконавча директорка Центру громадського представництва «Життя»,
Галина Скіпальська, директорка представництва HealthRight International в Україні

1. Цілі реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Україна поставила перед собою амбітну мету – комплексне 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**, що надають первинну медичну допомогу. Діє принцип «гроші йдуть за пацієнтом». Створено Національну службу здоров'я України (НСЗУ) – єдиний національний замовник медичних послуг.
 - Розпочато та налагоджено **процес автономізації медичних закладів первинного рівня медичної допомоги**. Ці зміни відчули як пересічні українці, які можуть вільно обирати лікаря в медичних закладах усіх форм власності, незалежно від місця проживання чи офіційної реєстрації, так і лікарі первинної медичної допомоги, заробітна плата яких подекуди зросла в чотири рази. 97% закладів, які надають первинну медичну допомогу, уклали договори з НСЗУ.
 - **Змінено принципи закупівель лікарських засобів**: з 2015 року державні закупівлі (на національному рівні) здійснюються із залученням спеціалізованих міжнародних організацій, що дозволило заощадити майже 39% виділених державою коштів.
 - **Затверджено й успішно реалізується програма «Доступні ліки»**: упродовж 2018 року пацієнти отримали ліки за 19 млн рецепта-
- ми на понад 1 млрд грн (у жовтні 2018 року ВООЗ позитивно оцінила впровадження програми реімбурсації ліків). З 1 квітня 2019 року програма перейшла в адміністрування НСЗУ. «Доступні ліки» почали випускати і відпускати за електронним рецептом, а аптеки отримувати оплати за ліки за прямими договорами з НСЗУ. Починаючи з квітня до середини червня цього року, у межах програми відпущено 2 322 821 електронний рецепт.
- **Створено Державне комерційне підприємство «Медичні закупівлі України»**, яке має перебрати успішний досвід закупівель за участі міжнародних організацій й поширити найкращі практики, у тому числі на регіональний рівень.
 - **Запроваджено систему «eHealth»**. Сьогодні адміністратором центральної бази даних «eHealth» є ДП «Електронне здоров'я». У результаті система електронного здоров'я забезпечить переведення всієї медичної інформації в електронний вигляд. Серед закладів первинної медичної допомоги, які уклали договір з НСЗУ, збільшився рівень комп'ютеризації з 3% до 92%.
 - **Розпочато процес розбудови системи громадського здоров'я**, яка закладає засади переорієнтації охорони здоров'я від політики лікування до політики профілактики та зміцнення/збереження здоров'я людини. Створено 12 регіональних центрів громадського здоров'я.
 - **Запущено пілотний проект з розвитку екстреної медичної допомоги** в шести регіонах України, на що додатково виділено 1 млрд грн.

- **Розпочато зміни в медичній освіті**, зокрема запроваджено поріг для вступу на медичні спеціальності, ухвалено постанову Кабінету Міністрів України про єдиний державний кваліфікаційний іспит для медиків.

2. Основні виклики під час реалізації реформи

З моменту запуску реформи системи охорони здоров'я деякі політичні сили неодноразово намагалися дискредитувати програму реформування та заблокувати ряд принципових нововведень. Повторювані критичні заяви окремих авторитетних представників медичної галузі та політичних сил сприяли формуванню недовіри і не-сприйняття реформи населенням та медичною спільнотою, а також продовжують загрожувати впровадженню реформи на спеціалізованому та високоспеціалізованому рівнях надання медичної допомоги.

Основні загрози: зміна політичного вектору розвитку держави та охорони здоров'я зокрема; не завершення структурної перебудови медичної галузі на амбулаторному та стаціонарному рівнях; незабезпечення належного фінансування програм реформування в державному та місцевих бюджетах; можлива спроба повернення до корупційних схем закупівель ліків.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Соціологічні дослідження останніх років показують, що тривала депресія медичної галузі сформувала стійкий стереотип зневіри в можливості реформування системи охорони здоров'я в Україні. Водночас серед усіх реформ, які нині проводяться в країні, українці найбільше знають про трансформацію системи охорони здоров'я (дані GfK Ukraine і Q&Q Research, липень 2018 року).

Кількість тих, хто зовсім не вірить в успіх реформи, зменшується. Найбільш відчутне розуміння реформи як населенням, так і медичними працівниками спостерігається в тих напрямках, де програми реформування під-

тверджені практичним втіленням і результатами. Це насамперед первинна ланка медичної допомоги.

Головні очікування від реформи з боку медичної спільноти полягають у поліпшенні умов праці: оновленні матеріально-технічної бази, підвищенні не лише заробітної плати, а й престижу професії, широкому використанні інноваційних технологій у щоденній медичній практиці.

Пріоритетними для пацієнтів залишаються питання доступу до якісних медичних послуг: чіткий перелік послуг, гарантований державою на всіх рівнях медичної допомоги, розвинута інфраструктура та забезпечення ліками, які закупає держава.

4. Зв'язок із міжнародними програмами співпраці

Реформування охорони здоров'я відбувається відповідно до міжнародних зобов'язань України та за підтримки авторитетних міжнародних організацій (Світового банку, SDC, USAID, UN, EU, EDGE, UKAID та інших).

Зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження реформ, — частина зобов'язань у межах Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої.

Так, наприклад:

- з метою реалізації міжнародної співпраці, з однієї сторони, і викорінення корупції, з іншої, з 2015 року Міністерство охорони здоров'я України почало закуповувати лікарські засоби та вироби медичного призначення через міжнародні організації – Програму розвитку ООН, Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) та британську закупівельну агенцію Crown Agents;
- впроваджуються проекти міжнародно-технічної допомоги за підтримки USAID у сферах громадського здоров'я, реформи фінансування системи охорони здоров'я, розвитку електронної системи охорони здоров'я;

- за підтримки Швейцарської агенції розвитку та співробітництва реалізуються довгострокові проекти у сфері розвитку медичної освіти та психічного здоров’я;
- планується реалізація проекту «Підтримка України в розвитку сучасної системи громадського здоров’я» за підтримки Європейського Союзу.

5. Ключові завдання реформи на 2019–2023 рр.

Реформування вітчизняної системи охорони здоров’я — це кардинальна зміна організаційно-економічних принципів управління відповідно до ринкових умов та європейських стандартів. Сучасний етап – перехідний в активній фазі реалізації. І хоча багато вже зроблено та «точки незворотності» ще не досягнуто.

Відтак, щоб забезпечити продовження та незворотність реформи, необхідно здійснити такі кроки:

- 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);
- інституційно закріпити «маршрутизацію пацієнта»: візит до лікарів-спеціалістів та отримання інших послуг на безоплатній основі — лише за направленням сімейного лікаря;
- затвердити програму медичних гарантій для всіх рівнів надання медичної допомоги;
- забезпечити повний електронний документообіг в системі охорони здоров’я;
- завершити реформу закупівель лікарських засобів та медичних виробів, впровадити єдину стокову систему з відслідковування маршруту закуплених ліків та медичних виробів;
- завершити розбудову системи громадського здоров’я, здійснити розподіл функцій та повноважень між КМУ, МОЗ України та іншими органами влади в системі громадського здоров’я;
- забезпечити умови для реалізації Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року;
- запровадити європейські підходи до проведення епідеміологічного нагляду, який буде охоплювати як інфекційні хвороби, так і неінфекційні захворювання, удосконалити механізм інфекційного контролю та епідеміологічного нагляду;
- реалізувати план боротьби з неінфекційними захворюваннями та здійснити заходи з євроінтеграції, зокрема імплементації директив ЄС у сфері трансплантології, безпеки крові, контролю над тютюном;
- створити мережу центрів біологічної безпеки на основі концепції «Єдине здоров’я» при МОЗ України;
- продовжувати активно впроваджувати заходи з імунізації з метою забезпечення високого рівня імунізації населення як частини плану національної безпеки;
- забезпечити реалізацію програми розвитку сільської медицини;
- забезпечити інституційне впровадження реформи екстреної медичної допомоги, ухвалити Закон України «Про доброго самаритянина»;
- забезпечити впровадження Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров’я (МКФ) та розпочати повноцінну реформу реабілітації та встановлення інвалідності (МСЕК);
- реформувати патентну систему та забезпечити умови для вільної конкуренції на ринку лікарських засобів та медичних виробів;
- реформувати систему до- та післядипломної медичної освіти на основі досягнень сучасної медичної науки та доказової медицини;
- запровадити систему професійного ліцензування для лікарів;
- забезпечити розвиток лікарського само-

врядування як інституту регулювання якості медичної послуги та захисту прав медичних працівників;

- забезпечити залучення неурядових організацій до надання медико-соціальних послуг та забезпечити фінансування цих по-

слуг, у тому числі з місцевих бюджетів;

- продовжувати активну співпрацю з громадським сектором, максимально долучаючи ГО до процесу ухвалення рішень та здійснюючи оперативну й прозору комунікацію про трансформації системи охорони здоров’я.

Аналітичне видання
ГАЛУЗЕВІ БРИФИ З ПИТАНЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Редакторський колектив: Василь Бабич (головний редактор), Богдан Яцун, Георгій Бушуєв

Літературний редактор: Мар'яна Добоні

Дизайн і верстка: Ольга Шиліна



**ГАЛУЗЕВІ БРИФИ
З ПИТАНЬ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**