



# **УКРАЇНА ПІСЛЯ ПЕРЕМОГИ.**

## **Бачення України 2030.**

### **Економічна політика**

Київ \* Грудень 2023

## ВСТУП

Цей документ є другою частиною проекту розробки пакету державних політик в економічній сфері, який виконується групою експертно-аналітичних центрів під егідою Співки українських підприємців. Перший документ, що аналізує стан справ у цій сфері, починаючи з Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, був опублікований у травні 2023 і включав також породжені війною тренди, ключові проблеми та виклики, а також відповідь на них – дії української влади після початку повномасштабного вторгнення.

Ця робота має передумови та взаємозв'язок з іншими громадськими ініціативами. Так, у травні-червні 2022 понад 30 аналітиків з різних центрів взяли участь у розробці візійного документу [«Україна після перемоги»](#). У цьому ж травні 2022 ключові бізнес-асоціації України узгодили [меморандум Коаліції бізнес-спільнот](#) за модернізацію України. У червні 2022 більше 250 громадських організацій підписали маніфест громадянського суспільства [«Луганська декларація»](#), який зафіксував принципи, «червоні лінії» та пріоритети післявоєнного відновлення та розвитку.

На основі цих засадничих документів групами фахових експертно-аналітичних центрів та громадських організацій проведена розробка пакету публічних політик в соціально-гуманітарній, економічній, інституційній сферах. Одночасно розгортався проект «Голос громадянського суспільства в формуванні та реалізації плану відновлення України», в рамках якого були проведені відкриті діалоги з різних публічних політик за участі широкого кола зацікавлених осіб, а також регіональні форуми громадянського суспільства.

Метою всіх цих взаємопов'язаних проектів є формування та широке обговорення повноцінної візії післявоєнної України та повного пакету публічних політик у всіх ключових сферах, що дозволить органам державної влади та місцевого самоврядування, громадським організаціям, суб'єктам господарювання всіх форм власності та широким верствам громадян консолідувати зусилля з відновлення та післявоєнного розвитку, маючи спільне розуміння стану справ, проблем та можливих рішень. Відкритий діалог на основі цих документів полегшить просвіту та адвокацію реформ громадянським суспільством, а законодавцям дасть глибше розуміння проблематики та обґрунтовані альтернативи політичних рішень. Водночас відповідні документи стануть в пригоді міжнародним партнерам України, завдяки допомозі яких країна отримала шанси здобути перемогу, повноцінно відновитися та здійснити необхідну модернізацію.

Розробка даного документу стала можливою завдяки підтримці Програми USAID «Конкурентоспроможна економіка України». Ця програма підтримує стартапи й малі та середні підприємства з метою підвищення їхньої конкурентоспроможності, допомагає в розбудові спрощеного та прозорого бізнес-клімату, а також забезпечує українські компанії можливостями скористатись перевагами міжнародної торгівлі. Думки авторів не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або уряду США.

# БІЗНЕС-КЛІМАТ

## (регуляторна, податкова, митна, трудова, антимонопольна політика тощо)

*Андрій Длігач*

### 1. Візія для сектору у 2030 році

Базові цінності, на яких базується політика з питань бізнес-клімату, – воля, людяність, відповідальність.

- **Воля.** Україна – найпривабливіша країна економічних можливостей для інвестицій, інновацій, ведення бізнесу. Простір творення сенсів нової економіки, бізнес-моделей.
- **Людяність.** В Україні забезпечені можливості для самореалізації людини. Створені привабливі умови для талантів, винахідників, підприємців, інноваторів, креативних індустрій. Держава дбає про розвиток підприємництва і людського капіталу як основу економічного зростання.
- **Відповідальність.** Українці беруть на себе відповідальність за власні громади та їхній розвиток, за докільля й за тих, хто потребує допомоги. Українці беруть на себе відповідальність за економічну самостійність своїх родин, прагнуть мати заощадження й ефективно керують ними, прагнуть мати пасивний дохід. Професія підприємця, інноватора, винахідника користується повагою.

1. Україна — країна з вільною ринковою економікою, одне з найбільш привабливих місць в Європі для ведення бізнесу й інвестицій, розвитку людини й інновацій. Україна входить у топ-50 світового рейтингу економічної свободи.
2. 2030 рік: Україна має ВВП \$500 млрд.
3. Частка держави в економіці обмежена шляхом дерегуляції, тотальної приватизації, зниження співвідношення публічних витрат до ВВП до 35%. Роль держави в економіці фокусується на створенні рівних правил гри, захисту прав власності, чесної конкуренції, прав споживачів. У відносинах із суб'єктами економічної діяльності держава виступає як ефективна, сервісна, цифрова (безпаперова). Держава активно залучає підприємців до проєктів публічно-приватного партнерства.
4. Приватна власність в Україні є недоторканою, а чесні суди забезпечують її захист. Підприємці, споживачі, державні службовці демонструють нульову толерантність до корупції.
5. Трудове, податкове, митне та регуляторне законодавство сприяють розвитку підприємницької діяльності та економічному зростанню. Податкова й митна системи є ліберальними, прозорими, простими й інноваційними.
6. Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національне антикорупційне бюро України, Бюро економічної безпеки є незалежними, ефективними та позбавленими політичного впливу, вони концентруються на реалізації антимонопольної, антиолігархічної та антикорупційної політики, захисті чесних звичаїв ведення бізнесу та чесної конкуренції. Інші правоохоронні органи не втручаються в економічну діяльність.

7. В українській економіці немає преференцій, окрім як для оборонно-промислового комплексу та наукових центрів. Забезпечені рівні можливості для компаній різних масштабів і форм власності, а також індустрій, галузей, секторів економіки, регіонів. Вся країна є «вільною економічною зоною».
8. Економічне зростання досягнуто шляхом інновацій, підприємництва, залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій, розвитку людського капіталу та експорту продукції з високою доданою вартістю.
9. Україна має розвинений ринок капіталу. Створені умови для фінансування малого бізнесу, стартапів.
10. Україна є світовим лідером по можливості запустити та реалізувати будь-яку підприємницьку чи творчу мрію. Україна – країна-інноватор, що кинула виклик традиційним економічним системам, спромоглася провести швидку модернізацію економіки та інфраструктури. Полігон для запуску проривних (disruptive) ідей, інновацій, технологічної інтеграції та впровадження нових технологій, створення high-tech і future-tech продуктів. Світовий коворкінг інновацій. Найкраща територія для релокації бізнесу з Азії та Європи в орієнтації на європейський ринок.
11. Країна випереджального розвитку цифрової економіки. Віртуальна економіка повноцінно діє паралельно з традиційною, і межа між ними фактично усунута. Віртуальні активи визнаються на рівні з традиційними.
12. Україна є частиною глобальних мереж створення цінності та глобальної вільної торгівлі з чесною конкуренцією на основі однакових для всіх правил. Країна самостійно визначає напрямки економічного розвитку та ключові ринки. Український експорт має в основному високу додану вартість, тобто економіка стимулює складні виробництва, інтелектуальний продукт та глибоку переробку. Україна повною мірою використовує зони вільної торгівлі, передусім з Європейським Союзом, а також активно експортує в країни Африки, Близького Сходу, Південної Азії тощо.
13. До розвитку української економіки залучені бізнесмени й провідні компанії з усього світу, ними створені виробничі та R&D центри в українських містах.
14. Українські підприємства мають ефективний зв'язок із громадами, де вони працюють, та утворюють кластери, конкурентоспроможні на міжнародному ринку.

## **2. Необхідні заходи**

### **2.1. Встановлення принципів державної політики в сфері бізнес-клімату**

Ключовими принципами формування державної політики в сфері розвитку бізнес-клімату мають бути наступні:

1. Пріоритетом державної економічної політики має стати економічна свобода.
2. Припинення проявів силового впливу на добросовісний незалежний бізнес.
3. Зменшення частки держави в економіці шляхом дерегуляції, приватизації, зниження співвідношення публічних витрат до ВВП до 35% після завершення воєнного стану.
4. Максимальна лібералізація умов для розвитку підприємництва. Стимулююче економічний розвиток трудове, податкове та митне законодавство. Проведення антикорупційної ліберальної податкової і митної реформи. Забезпечення дії принципу презумпції невинуватості у відносинах бізнесу та контролюючих органів. Найкращий

податковий режим в Європі: спрощене адміністрування та низькі ставки. Забезпечення ризик-орієнтованого підходу та проходження митниці компаній з позитивною діловою репутацією за 1 годину.

5. Недоторканність приватної власності – як фізичної так і інтелектуальної.
6. Нульова толерантність до корупції, чесні суди.
7. Незалежність й ефективність НБУ, АМКУ, ФДМУ. НАБУ, СБУ, ДБР та БЕБ без політичного впливу.
8. Ліквідація інфраструктурного монополізму. Швидке підключення до електро- та газових мереж при інвестиціях у нове виробництво.
9. Створені умови для чесної конкуренції й кооперації бізнесу, залучення інвестицій. Рівні можливості для компаній різних масштабів і форм власності, а також індустрій, сфер, регіонів, ринків.
10. Стимулювання розвитку інновацій та модернізації (в тому числі цифровізації) економіки для забезпечення конкурентоспроможності на глобальному ринку.
11. Лібералізація зовнішньої торгівлі та сприяння вільній конкуренції у внутрішній торгівлі.
12. Дерегуляція за принципом регуляторної гільйотини. Запровадження в подальшому правила “one in – one out”, що дозволить обмежити надмірне нагромадження регуляторних актів в майбутньому. Впровадження в подальшому ефективної системи регуляції з урахуванням вимог євроінтеграції й українського інтересу.

## **2.2. Подолання причин низького рівня економічного розвитку**

Створення привабливого бізнес-клімату передбачає викоренення першопричин корупції та низьких темпів економічного зростання.

1. Низькі темпи економічного зростання та високий рівень тінізації економіки (за різними оцінками, 30-40% економіки) є результатом низького рівня економічних свобод. Україна посіла 130 місце<sup>1</sup> в рейтингу економічної свободи Heritage Foundation, 77 місце в рейтингу Global Entrepreneurial Index, 112 місце в рейтингу економічної свободи Інституту Фрейзера. Високий рівень корупції: за різними оцінками, в митній та податковій сфері втрати доходів бюджету через корупцію складають від 120 до 300 млрд грн щорічно.

2. Високий рівень ухилення від сплати податків. Значна частка бізнесів змушена шукати спосіб оптимізувати виплати заробітної плати, оптимізувати ПДВ тощо.

3. Високий рівень зловживання контролюючих органів та тиску на бізнес (блокування податкових накладних, вимагання хабарів, відмова у відшкодуванні ПДВ тощо – понад 20% підприємців стикнулися з таким явищем протягом останніх 2 місяців 2023 року).

4. Відсутність доступу бізнесу до фінансового ресурсу. Йдеться не лише про «довгі дешеві» гроші, а й про короткотермінові дешеві (адекватні) кредити.

5. Недостатній ефект від реформи податкової та митної системи, передусім адміністрування податків.

6. Низький рівень іноземних інвестицій і внутрішніх капітальних інвестицій.

7. Сировинний характер економіки та експорту продукції з України.

---

<sup>1</sup> 130 місце в рейтингу Economic Freedom Index <https://www.heritage.org/index/country/Ukraine>). Найнижчі показники: Property Rights 39.7; Judicial Effectiveness 31.4; Government Integrity 33.8; Government Spending 44.5; Investment Freedom 35.0; Financial Freedom 30.0.

### 2.3. Подолання корупції

Основні джерела корупції:

1. Регуляції та дискреція. Проблема вирішується за рахунок дерегуляції та впровадження ефективної регуляції. Неefективне регуляторне середовище, зокрема регуляторні дії та корупція, перешкоджають розвитку бізнесу в Україні. На початок 2023 року діяло 84 сфери державного нагляду та контролю та понад 30 інспекційних органів, існує понад 1000 актів державного регулювання.

2. Неefективна й неадекватна рівню економічного розвитку та завданням економічного зростання податкова та митна система.

3. Державні закупівлі. Проблема вирішується розширенням сфери застосування електронних державних закупівель Prozorro.

4. Комерційна діяльність державних підприємств. Проблема вирішується приватизацією.

5. Надмірний перерозподіл валового внутрішнього продукту через публічні фінанси (ще до початку повномасштабної війни).

6. На інституційному рівні:

- неefективна робота Бюро економічної безпеки;
- неререформовані державна податкова та митна служби;
- значний вплив правоохоронних органів на економіку;
- низька довіра до всіх цих служб та високий рівень корупції.

7. Проблеми адміністрування податків:

- порушення принципу стабільності податкового законодавства, відсутність своєчасного методичного, консультаційного та технічного забезпечення, що призводить до помилок, а відповідно і до штрафних санкцій;
- наявність суперечливих норм законодавства, їх заплутаність, не систематизованість;
- наявність дискреційного (вибіркового) підходу до застосування законодавства для різних платників податків;
- наявність у законодавчих актах норм непрямої дії, велика кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами.

8. Проблемні питання податкової системи України:

- структура податків не відповідає національним особливостям та цілям розвитку, зокрема, занадто велику роль, як для країни, що потерпає від системної корупції, відіграють прямі податки (оподаткування праці), водночас роль податків на майно та землю (податки на капітал) є незначною;
- порядок сплати окремих податків часто призводить до необхідності їх авансової сплати, переплати або замороження частини обігових коштів підприємства;
- дискреція робить платежі непередбачуваними, спотворює конкуренцію, сприяє корупції.

Завдання – вирішити питання масштабу корупції через знищення її економічних передумов та встановлення нового суспільного договору. Безпрецедентна допомога міжнародних партнерів створює унікальний шанс для кардинального вирішення питання з корупцією в Україні.

## 2.4. Забезпечення стрімкого економічного зростання

### Складові зростання ВВП



Необхідно створити найкращі умови для ведення бізнесу, забезпечити можливості для створення нових підприємств та стимулювання розвитку наявних:

- Покращити місце України за показником Entrepreneurial culture (складова Глобального індексу конкурентоспроможності) до 40.
- Підвищити рівень економічної/фінансової грамотності населення: цільовий показник: 10 млн українців пройшли курс з підвищення компетентностей.
- Підвищити частку МСБ, що користуються кредитами, до 50%. Спростити доступ до фінансів через програми кредитування та створити умови для альтернативних джерел фінансування підприємницької діяльності, зокрема венчурного фінансування.
- Підвищити обсяги венчурного фінансування українських стартапів до 5 млрд доларів.
- Підвищити відсоток МСБ, які експортують свою продукцію, до 50%. Створити нові можливості для збуту товарів та послуг підприємців, зокрема за рахунок об'єднання підприємців та сприяння кооперації між підприємцями
- Підвищити місце України в Глобальному рейтингу інновацій до 30. Забезпечити повноцінне функціонування екосистем для розвитку інновацій.
- Розвивати підприємницьку культуру для підвищення кількості людей, які вірять у власну ідею та готові піти на ризик задля її реалізації.
- Стимулювати покращення ділової репутації підприємців для забезпечення їхньої можливості використати всі наявні інструменти розвитку підприємництва: державні програми, програми міжнародної технічної допомоги тощо.
- Створювати умови для навчання підприємців задля підвищення їх рівня компетенцій та, як наслідок, зростання рівня конкурентоспроможності на ринку.

Для забезпечення розвитку бізнесу та залучення інвестицій необхідне сприятливе бізнес-середовище. Тому одним із пріоритетів уряду є підтримка малого та середнього бізнесу та стимулювання ділової активності за трьома ключовими напрямками роботи:

покращення регуляторного середовища, полегшення доступу до фінансів та ринків та впровадження європейських практик.

### **3. Стратегія реформ до 2030 року**

Стратегія реформ для формування сприятливого бізнес-клімату у відповідності до візії передбачає комплекс стратегічних рішень в дерегуляції, податковій сфері, доступі до фінансів і ринків тощо.

#### **3.1. Податкова реформа**

##### **3.1.1. Інституційні реформи**

1. Перезавантаження Державної митної служби України, обрання голови служби на відкритому конкурсі з вирішальним голосом міжнародників, переатестація співробітників, встановлення ринкових зарплат співробітникам.

2. Перезавантаження Бюро економічної безпеки, обрання голови на відкритому конкурсі з вирішальним голосом міжнародників, переатестація співробітників, створення та затвердження якісних показників ефективності.

3. Перезавантаження Державної податкової служби України, обрання голови на відкритому конкурсі з вирішальним голосом міжнародників, переатестація співробітників, встановлення ринкових зарплат співробітникам.

4. Визначення ефективних КРІ для Державної податкової та митної служб та постійний моніторинг їх виконання для більш обґрунтованої оцінки діяльності служб.

5. Посилення відповідальності посадових осіб контролюючих органів за завдані збитки бізнесу внаслідок неправомірних дій або бездіяльності.

##### **3.1.2. Адміністрування податків**

1. Консолідація баз даних податкової та митної служби в незалежній структурі Міністерства фінансів України, централізований та уніфікований підхід до впровадження (удосконалення) програмних продуктів, адміністрування податкових та митних платежів, звітних форм, міжвідомчого обміну даними з питань визначення об'єктів оподаткування та обліку платників податків.

2. Перегляд системи штрафів та фінансових санкцій бізнесу за незначні порушення, зменшення штрафів за порушення норм ринкового нагляду.

3. Спрощення правил трансфертного ціноутворення щодо операцій між контрольованими іноземними компаніями.

4. Публічний доступ до деперсоніфікованої інформації про рішення Державної податкової служби України за результатами розгляду скарг бізнесу в процедурах адміністративного оскарження.

5. Повноцінний автоматичний обмін інформацією з іншими країнами, створення дієвого механізму автоматизованого зіставлення документів щодо митної вартості товарів.

6. Оснащення всіх митних пунктів пропуску автомобільного та річкового/морського сполучення сучасними засобами контролю (сканери, вагові комплекси, інтелектуальне фото та відео спостереження).

7. Вирішення проблеми визначення митної вартості товарів, що імпортуються та експортуються.

### **3.1.3. Зниження податкового навантаження і зміна економічної сутності податків**

#### **Податок на додану вартість**

- Зміна ідеології СМКОР з каральної системи на аналітичну, запровадження законодавчого обмеження часу зупинення реєстрації податкових накладних за прикладом загальносвітового механізму, що діє у сфері протидії відмиванню «брудних» грошей (кошти заморожуються на незначний час та лише за наявності вагомих підстав блокуються на тривалий, але обмежений термін). При цьому саме тимчасовість блокування стане підставою для впровадження реальних заходів податкового контролю та відмови від презумпції «винуватості платника податків».
- Повернення у публічну площину повного реєстру заявок на відшкодування ПДВ, що дозволить прибрати корупційні ризики при відшкодуванні цього податку.
- В перспективі євроінтеграції – впровадження диференційованих ставок ПДВ (щодо продуктів харчування, HoReCa, модель 0-10-20%).

#### **Податок на прибуток**

- перенесення обов'язку сплати податку на прибуток на момент виплати дивідендів або прирівняних платежів (перехід до моделі оподаткування лише виведеного прибутку);
- встановлення мінімального порогу податку на прибуток у формі модифікованого податку на майно (сплачений податок на майно вираховується при сплаті прямих податків).

Очікуваний результат:

- мінімізація контролю за фінансовими операціями в межах країни;
- спрощення адміністрування та зменшення дискреції;
- звільнення від оподаткування вкладеного капіталу (в межах початкового внеску);
- перенесення основної уваги податкового контролю на операції, які можуть приховувати виведення капіталу (удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням, покращення правил тонкої капіталізації, впровадження рекомендацій ОЕСР з урахуванням особливостей України).

#### **Податок на майно**

1. Об'єднання податку на землю з податком на нерухомість на базі оціночної вартості землі з обрахунком її під забудовами за окремою формулою.

2. Зменшення дискреції податку на майно та його справедливості.

3. Створення автоматизованої системи для проведення оціночної вартості майна та механізму кваліфікованої переоцінки за бажанням платника.

4. Впровадження механізму встановлення справжніх власників (бенефіціарів) кожної земельної ділянки та споруд.

6. Гармонізація податку на житлову та нежитлову нерухомість.

7. Надання можливості органам місцевого самоврядування встановлювати податок на майно у визначених межах.

### **Податок на доходи фізичних осіб, ЄСВ та єдиний податок**

1. Зниження податкового навантаження на фонд оплати праці (сукупно ЄСВ+ПДФО+ВЗ до 20%) за умови заміщення недонадходжень за рахунок модифікації податків на нерухоме майно та скорочення видатків держбюджету.

2. Пенсійна реформа, реформування Фондів соціального страхування, скорочення їхніх функцій та витрат.

3. Впровадження нових форм оподаткування діяльності самозайнятих фізичних осіб (патенти), що дозволить спростити їх реєстрацію, облік, оподаткування та звітність.

4. Заміна широкої фіскалізації ФОП 2 та 3 груп єдиного податку на фіскалізацію виключно ризикових категорій платників, які мають високу ймовірність досягнення лімітів єдиного податку.

5. Заохочення добровільного використання РРО та отримання фіскальних чеків з перевіркою їхньої реєстрації (лотереї, грошові заохочення споживачів тощо).

### **3.2. Регуляторне середовище**

Створити ефективне регуляторне середовище, що не чинить тиску на бізнес та сприяє веденню підприємницької діяльності. Це передбачає:

- Проведення масштабної дерегуляції та скасування неефективного регулювання, що створює бар'єри для ведення бізнесу. Здійснення перегляду 100% НПА, що регулюють господарську діяльність, на предмет зниження регуляторного тиску.
- Запровадження ризик-орієнтованого підходу до обрання засобів регулювання доступу на ринки.
- Здійснення максимального переходу від дозволів до декларативного принципу
- Перегляд сфер та функцій органів державного нагляду (контролю), посилення відповідальності посадових осіб за порушення законодавства та затягування процесу видачі дозволу.
- Уніфікація засобів державного регулювання господарської та професійної діяльності, впровадження єдиної класифікації дозвільних документів та системи їх обліку.
- Прийняття рамкового закону про саморегулювання та забезпечення створення саморегулювних організацій.
- Переведення на декларативний принцип ведення господарської діяльності для видів діяльності з незначним та середнім ступенями ризику.
- Забезпечення цифрової взаємодії з регулюючими органами.
- Забезпечення гармонізації законодавства з нормами ЄС.
- Ухвалення нового ліберального законодавства, що регулює трудові відносини.
- Забезпечення ефективного державного захисту конкуренції через підвищення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України.

- Забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС.
- Покращення системи захисту прав інтелектуальної власності.

Як результат впроваджені стратегії – покращення позиції України у відповідних рейтингах:

- Покращити позицію України за компонентом «Рівень ринкового домінування» в Global Competitiveness Index до топ 40 країн.
- Покращити позицію України за компонентом «Захист інтелектуальної власності» в Global Competitiveness Index до топ 60 країн.
- Увійти до топ-30 у компоненті «Тягар державного регулювання» в Global Competitiveness Index.
- Увійти до топ-30 компоненті «Бізнес-регулювання» в Index of Economic Freedom.

Задля цього провести наступні реформи:

- 1. Система реєстрації, дозволів та ліцензій:** 1. Спростити та оптимізувати засоби адміністративного регулювання бізнесу. 2. Запровадити чіткі та передбачувані процедури доступу на ринки. 3. Скоротити кількість дозволів. 4. Поширити застосування декларативного принципу започаткування діяльності. 5. Поширити застосування принципу мовчазної згоди. 6. Впровадити нову єдину інтегровану дозвільну систему доступу до ринків. 7. Забезпечити цифровізацію функціонування ліцензування, дозвільної системи у сфері господарської діяльності та декларативного принципу.
- 2. Технічне регулювання та ринковий нагляд:** 1. Імплементувати відповідні положення acquis ЄС до національного законодавства. 2. Здійснити необхідні адміністративні та інституційні реформи, необхідні для виконання Угоди АСАА. 3. Запровадити ефективну та прозору адміністративну систему. 4. Забезпечити участь відповідних національних органів у європейських та міжнародних організаціях зі стандартизації, законодавчої та фундаментальної метрології, оцінки відповідності. 5. Поступово впроваджувати звід європейських стандартів (EN) як національних стандартів. 6. Привести національне законодавство у відповідність до положень Регламенту ЄС № 2019/1020 про ринковий нагляд та відповідність продукції. 7. Забезпечити координацію органів державного ринкового нагляду на постійній основі. 8. Провести оцінку системи державного ринкового нагляду та перегляд підходів щодо забезпечення її ефективності. 9. Ввести в промислову експлуатацію інформаційні системи державного ринкового нагляду. 10. Наповнити інформаційні ресурси державного ринкового нагляду.
- 3. Державний нагляд (контроль):** 1. Переглянути сфери державного нагляду (контролю) та функції контролюючих органів. 2. Оптимізувати кількість сфер державного нагляду (контролю). 3. Завершити розробку та прийняття критеріїв ризику. 4. Запровадити аудит як попереджувальний функціонал без застосування санкцій. 5. Створити інститут громадських рад з питань державного нагляду (контролю). 6. Цифровізувати сферу державного нагляду (контролю). 7. Впровадити практики навчальних заходів для суб'єктів господарювання щодо управління небезпеками (ризиками). 8. Посилити відповідальність за порушення посадовими особами органів державного нагляду (контролю) вимог законодавства та затягування процесу з видачі дозволів.

4. **Саморегулювання:** 1. Прийняти рамковий закон про саморегулювання. 2. Налагодити міжвідомчі комунікації з органами влади, бізнес-об'єднаннями, експертним середовищем щодо подальшої законотворчої роботи стосовно поширення застосування саморегулювання на різні сфери та види господарської діяльності. 3. Надавати експертну та методологічну допомогу органам влади, бізнес-об'єднанням щодо делегування функцій з контролю і регулювання підприємницької та професійної діяльності.
5. **Трудові відносини:** 1. Перекласти більшу частину регулювання трудових відносин на рівень трудового договору. 2. Зменшити кількість процедур та документів при працевлаштуванні. 3. Розширити види трудових договорів (безстроковий, строковий, короткостроковий, сезонний, з нефіксованим робочим часом, учнівський, з домашнім працівником). 4. Ввести нові способи позасудового вирішення спорів (медіація). 5. Встановити рівні можливості при звільненні для працівника та роботодавця. 6. Привести норми щодо державного контролю за дотриманням трудового законодавства у відповідність до європейських норм та конвенцій Міжнародної організації праці. 7. Врегулювати на рівні закону діяльність Державної інспекції праці. 8. Розробити та прийняти окремий законопроект про профспілки. 9. Забезпечити необхідний захист працівника на рівні законодавства.
6. **Антимонопольне регулювання:** 1. Забезпечити розвиток державно-правових інститутів конкурентної політики й правозастосування шляхом покладення обов'язку розвитку конкуренції в соціально важливих галузях економіки. 2. Забезпечити розвиток процесуальних засад діяльності АКМУ. 3. Запровадити в Україні такі процесуальні засоби виявлення та припинення порушення як leniency settlement. 4. Створити спеціалізований суд з питань конкуренції та напрацювати судову практику вирішення конкурентних спорів щодо відшкодування збитків, завданих порушеннями законодавства у сфері захисту конкуренції. 5. Запровадити функціонування системи моніторингу та контролю державної допомоги відповідно до правил ЄС.
7. **Захист прав споживачів:** 1. Запровадити принципи захисту прав споживачів відповідно до принципів ЄС, гармонізувати законодавство про захист прав споживачів в усіх сферах, передбачених Угодою про асоціацію. 2. Підвищити роль громадських організацій споживачів. 3. Визначити критерії громадських об'єднань споживачів, які можуть бути залучені до вирішення споживчих спорів. 4. Запровадити можливість досудового вирішення спорів. 5. Усунути застарілі норми законодавства. 6. Запровадити електронні гарантійні талони. 7. Переглянути сфери, де застосовується державне регулювання цін та тарифів.
8. **Охорона і захист прав інтелектуальної власності:** 1. Створення дворівневої системи управління сферою інтелектуальної власності. 2. Приведення українського законодавства у сфері захисту інтелектуальної власності до норм ЄС, впровадження кращих європейських практик. 3. Формування ринку роялті, розвиток системи розширеного та обов'язкового колективного управління авторськими та (або) суміжними правами. 4. Удосконалення адміністративних процедур захисту прав інтелектуальної власності. 5. Впровадження можливості електронної державної реєстрації прав інтелектуальної власності. 6. Завершення формування Вищого суду з питань інтелектуальної власності, забезпечення його ефективного функціонування.

### 3.3. Інвестиційна привабливість

- 1. Стимулювання зовнішніх інвестицій:** 1. Розробити секторальні стратегії залучення прямих іноземних інвестицій. 2. Забезпечити наявність актуальних та надійних статистичних даних шляхом реформування служби статистики. 3. Створити умови та впровадити механізм укладання договорів і вирішення спорів за альтернативним правом. 4. Створити кампанії із просування інвестиційного потенціалу України та її сильних сторін. 5. Забезпечити дотримання формальних критеріїв (інфляція, податкове навантаження тощо) суверенних кредитних рейтингів задля підвищення в них позиції України. 6. Розробити та впровадити механізм податкових пільг інвесторам (страхування інвестицій від військових ризиків, податкові канікули, відшкодування частини капітальних інвестицій, спеціальні податкові режими).
- 2. Ідентифікація капіталу:** Запровадити більш ефективну податкову амністію на незадекларовані доходи та виведений закордон капітал громадянам України.
- 3. Підвищення ефективності використання капіталу:** Розробити та прийняти законопроект, що передбачає заміну податку на прибуток на податок на виведений капітал.
- 4. Нарощування капіталу:** 1. Розробити та прийняти законопроект про накопичувальну пенсійну систему в Україні. 2. Розробити та прийняти законопроект про введення страхової медицини в Україні. 3. Створити дворівневу платформу (МСБ та великий бізнес) та запровадити механізм спрощеної процедури випуску акцій МСБ. 4. Створити систему, що консолідує та надає інформацію щодо емітентів та гравців фондового ринку. 5. Забезпечити поширення інформації щодо фондового ринку та підвищити фінансову обізнаність населення шляхом створення інформаційних платформ, публічності даних тощо.
- 5. Управління державними інвестиціями:** 1. Впровадити розробку Національної інвестиційної стратегії строком на 5 років що міститиме чіткі та вимірювані КРІ. 2. Забезпечити розвиток конкурентного обґрунтування видатків на державну інвестиційну діяльність.
- 6. Розробка та економічний аналіз інвестиційних проєктів:** 1. Підвищити прозорість процесу ініціації державних інвестиційних проєктів (ДІП) шляхом розкриття повної інформації та змісту відхилених концептуальних записок. 2. Забезпечити більше залучення громадської думки. 3. Підвищити рівень відповідальності за проведення державної експертизи.

### 3.4. Розвиток підприємництва

#### 3.4.1. Забезпечення доступу до міжнародних ринків

- 1. Торговельна платформа:** Просування та інтеграція електронних торговельних платформ до національної онлайн автоматизованої платформи сталого підприємництва з метою утворення міжсекторальних партнерств, спрощення доступу до ринків та упорядкування процесів і зниження операційних витрат МСБ.
- 2. Державні закупівлі:** Спрощення доступу до публічних закупівель міжнародних партнерів України для стимулювання експортної діяльності малого та середнього бізнесу.

3. **Маркетинг:** Створення інструментів для просування українських продуктів та брендів в світі та заміщення продукції виробництва РФ та Білорусі.

#### **3.4.2. Розвиток підприємницької культури та компетентностей**

1. **Фінансова грамотність:** 1. Проведення інформаційно-освітніх заходів для різних цільових аудиторій. 2. Створення єдиної комунікаційної платформи з важливою інформацією про фінансові послуги та особливості користування ними. 3. Запровадження цільових програм для формування знань та вмінь з питань користування фінансовими послугами.
2. **Розвиток бізнес-освіти:** 1. Впровадження освітньо-навчального курсу «Підприємництво» у навчальних закладах. 2. Підготовка курсу для вчителів. Проведення тренінгів та підвищення кваліфікації освітнього персоналу до курсу «Підприємництво».
3. **Інфраструктура:** 1. Розвиток та інституціоналізація мережі інформаційних пунктів підприємця (ПП; «Дія.Бізнес») у партнерстві з органами місцевого самоврядування, агенціями регіонального розвитку. 2. Розробка методичних рекомендацій щодо створення та функціонування ПП для стимулювання їх самостійного створення.
4. **Бізнес-об'єднання:** 1. Забезпечення ефективного представництва інтересів бізнесу у межах державно-приватного діалогу. Підтримка розвитку бізнес-об'єднань. 2. Ухвалення закону про лобізм.
5. **Компетентності:** 1. Розвиток дистанційних платформ доступу до фахової експертизи та консалтингу, інноваційних та цифрових інструментів ведення бізнесу з компонентами взаємного навчання й обміну досвідом (peer to peer case learning). 2. Запуск менторської програми на державному рівні для переселенців, ветеранів військових дій та інших груп населення. Залучення нетипових для підприємництва категорій громадян до розвитку їхніх ідей у готові продукти за допомогою модульної освіти та менторства.

#### **3.4.3. Доступ до фінансового ресурсу**

1. **Гарантування доступу кредитів:** 1. Створення єдиного інтегрованого гарантійного інструменту, орієнтованого на малі та середні підприємства, які сприймаються як високоризиковані або такі, що мають недостатній рівень забезпечення, включаючи інноваційні, культурні та творчі сектори, малі та середні підприємства, що переходять від ресурсо- та енергоємних моделей до більш сталих, а також ті, що застосовують цифрові й інноваційні методи ведення бізнесу. 2. Розвиток програм здешевленого кредитування для МСБ (за умов компенсації банкам різниці відсоткових ставок за прикладом програм «5-7-9»). 3. Розвиток державних і недержавних грантових програм для наукової сфери, для початку бізнесу (в тому числі для ветеранів війни).
2. **Фонд фондів:** 1. Спрощення доступу до капіталу для суб'єктів мікро- та малого підприємництва шляхом утворення державного Фонду фондів як механізму ризиків/винагород для збільшення розміру фондів, за моделлю якого державне співфінансування може виступати як якірна інвестиція та додаткове співфінансування від міжнародних фінансових організацій та іноземних країн для залучення більшої кількості приватних інвесторів у МСБ з високим темпом зростання та збільшення обсягу ПП в економіку України.

3. **Альтернативне фінансування:** 1. Лібералізація вимог НБУ щодо операцій з факторингу. 2. Внесення змін до законодавства України з метою виокремлення торгового факторингу від діяльності з придбання проблемних активів ліквідованих банків та приведення законодавства з факторингу до європейських норм. 3. Створення регуляторного середовища у сфері фінансових послуг задля розвитку ринку альтернативного P2P кредитування.

#### 3.4.4. Розвиток інновацій

1. **Стратегія:** Розробка і впровадження національної стратегії розвитку інновацій.
2. **Гранти:** 1. Впровадження інкубаційної та акселераційної підтримки разом із грантовими програмами для мікро- та малого бізнесу. 2. Гранти на навчання, наукові розробки для підтримки кваліфікованої міграції. 3. Створення середовища для переміщення іноземних стартапів в українську інноваційну екосистему.
3. **Інфраструктура інновацій:** 1. Створення національної мережі дієздатних інноваційних бізнес-інкубаторів за стандартами Європейської мережі бізнес- та інноваційних центрів (EBN) для підтримки доступу до ринків ЄС, розвитку підприємницької екосистеми та складових інноваційної екосистеми (наукові парки, центри R&D і трансферу технологій).
4. **Обмін досвідом:** 1. Розвиток програм міжрегіональних та міжнародних обмінів інноваційним досвідом за прикладом Erasmus. 2. Сприяння створенню кластерів, бізнес-об'єднань.

#### 3.4.5. Сприяння підвищенню «складності» економіки

Швидке та стійке відновлення України неможливо без інтеграції українських виробників у міжнародні мережі створення вартості, в тому числі ті, які пов'язані з процесом євроінтеграції. Необхідно проведення «ускладнення» (збільшення ступеня переробки/опрацювання аж до кінцевої продукції) українського експорту. Згідно з Атласом економічної складності Harvard's Growth Lab, «складність» українського експорту значно відстає від показників розвинених країн і більшості країн, що розвиваються.

Українські виробники повинні мати можливість доступу до фінансових ресурсів забезпечення ЗЕД, володіти знаннями та інформацією про ринки країн-імпортерів, а також бути здатними відповідати нетарифним вимогам.

Для цього важливо:

1. Забезпечити ефективне функціонування державної інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу, в тому числі, реалізувати програми грантової підтримки бізнесу.
2. Посилити спроможність вітчизняних експортерів: сертифікація виробництв і продукції, дослідження експортних ринків, промоція українського бізнесу, консультативний і юридичний супровід.
3. Забезпечити фінансування зовнішньоторговельних операцій через Експортно-кредитне агентство.
4. Створити ефективні державні програми доступного кредитування МСБ, сприяння підприємницькій освіті тощо.
5. Запровадити інструменти страхування від воєнних ризиків.
6. Покращити доступ до державних закупівель країн ЄС.

Перехід до виробництва товарів з більшою доданою вартістю неможливий без залучення прямих іноземних інвестицій. З цієї точки зору, окрім загального покращення бізнес клімату (забезпечення верховенства права, спрощення регулювань тощо), слід впроваджувати стимули для інвесторів. Окремий фокус повинен бути приділений фінансуванню інновацій у поєднанні з освітньою реформою, підтримці переробної галузі та впровадження індустріальних парків, а також врегулювання питань приєднання до інженерних мереж.

### **3.5. Реформи системи правосуддя**

Ефективне функціонування судової системи є життєво важливим для розвитку України та її прагнення інтегруватися в Європейський Союз. Функціонуюча судова система є ключовою для того, щоб підприємства могли врегулювати суперечки та забезпечити виконання позовів. У судовій системі десятиріччями існувала проблема з людськими ресурсами, загострена російським вторгненням, яке призвело до виїзду за кордон значного числа українців. В Україні не вистачає 2000 суддів, система дисциплінарної відповідальності суддів потребує вдосконалення. Зокрема, з цією метою триває практична реалізація Закону України про дисциплінарну відповідальність суддів. Крім того, українська судова система має незадовільний стан інформаційних технологій та системи управління, що ускладнює доступ до правосуддя як для громадян, так і для бізнесу.

Стратегія реформування судової системи буде важливою для залучення приватних інвестицій для відновлення України, яке буде залежати від формування довіри інвесторів до прозорого захисту їхніх прав та активів. Пріоритети реформи мають бути зосереджені на вдосконаленні системи відбору та дисциплінарної відповідальності суддів та відновленні перевірки суддів, продовженні модернізації ІТ-систем правосуддя, відновленні реформи виконання судових рішень, захисту прав власності та професійній підготовці суддів.

**1. Удосконалення процедури добору кандидатів** на посади суддів для підвищення якості та незалежності судової влади. Удосконалення процесу відбору кандидатів на посади суддів вимагатиме зміцнення добросовісності, відповідальності та дисципліни суддів. Відновлені керівні органи судової системи після комплексної реформи та процесу перевірки відіграватимуть центральну роль у здійсненні цих заходів. Вдосконалення дисциплінарного провадження навіть в умовах об'єктивних обмежень воєнного стану.

**2. Підвищення кваліфікації українських суддів.** Це покращує їхню здатність виконувати свої функції більш ефективно, результативно та прозоро. Судді повинні мати знання, навички та ресурси, які необхідні для задоволення потреб суспільства, що швидко розвивається. Розвиток потенціалу має також вирішувати такі серйозні проблеми, як корупція, політичне втручання та відсутність довіри серед громадськості.

**3. Посилення системи виконання судових рішень.** Реформа виконавчої влади є невід'ємною частиною реформи судової системи. Удосконалення судової системи не дасть очікуваних результатів без належного виконання та виконання судових рішень.

**4. Вдосконалення реєстрів нерухомого майна** та інших реєстрів рухомого та нерухомого майна, а також покращення якості даних у реєстрах та підвищення оперативної сумісності.

**5. Вдосконалення регулювання та функціонування державних реєстраторів** у муніципалітетах та посилення добросовісності та антикорупційних заходів для державних реєстраторів.

6. **Реформування системи нотаріату**, в т.ч. розвиток системи електронного нотаріату.

### **3.6. Реформи законодавства про банкрутство та неплатоспроможність**

Умови воєнного часу призвели до погіршення фінансового стану багатьох компаній. Але й у післявоєнні часи розвиток бізнес-клімату потребує унормування питання банкрутств. Банкрутство є важливим інструментом, що дозволяє боржникам відновити свою платоспроможність і розрахуватися за своїми зобов'язаннями. Щоб залучити й утримати бізнес в Україні під час післявоєнного періоду відновлення та сприяти безперебійній роботі, необхідна надійна система банкрутства для ефективного та справедливого вирішення будь-яких потенційних спорів.

Зокрема, превентивна реструктуризація є більш економічно ефективним засобом вирішення проблеми погашення боргу на ранній стадії. Необхідно популяризувати превентивну реструктуризацію серед бізнесу, арбітражних керуючих та судів. Очікується, що впровадження цієї політики покращить існуючу практику банкрутства відповідно до Основних принципів ефективною системи банкрутства ЄБРР. Відповідно до стандартів ЄС необхідно внести зміни до законодавства про банкрутство, щоб узгодити його з конкретними потребами малих і середніх підприємств.

### **3.7. Розвиток бізнес-об'єднань, кластерів, партнерств**

Забезпечення інклюзивності в сфері державної політики розвитку бізнес-клімату передбачає:

1. Посилення інституту бізнес-омбудсмена. В тому числі, шляхом долучення до Ради бізнес-омбудсмена провідних об'єднань бізнес-спільнот.
2. Сприяння розвитку кластерної економіки, технологічних і індустріальних парків.
3. Залучення аналітичних центрів і бізнес-об'єднань до вироблення державних економічних стратегій і політик.
4. Сприяння об'єднанню бізнесу і підприємців в регіональному і індустріальному вимірах. Забезпечення долучення бізнес-спільнот до систем галузевого нагляду, формування галузевих політик і регуляторних норм, формування стратегій розвитку регіонів і громад.

## **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

Задля формування привабливого бізнес-клімату в Україні необхідно запобігати наступному:

- Припинення структурних реформ та повернення до практики державного планування й управління економікою.
- Відсутність стратегії розвитку чи її створення в неінклюзивний спосіб.
- Збільшення зарегульованості ведення бізнесу.
- Збереження дискреції в податковій системі.
- Невиконання зобов'язань щодо вдосконалення законодавства в процесі європейської інтеграції України.
- Слабка переговорна позиція щодо захисту мікро-, малого і середнього бізнесу в процесі європейської інтеграції України.

- Втрата незалежності Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати України, Національного антикорупційного бюро України, Національної агенції з запобігання корупції та інших інституцій.
- Монополізація галузей, створення привілеїв (олігархізація) для окремих суб'єктів господарювання чи галузей.
- Недобросовісне використання економічних стимулів.
- Зниження кредитоспроможності та кредитного рейтингу України.
- Зменшення прозорості управління державною власністю.
- Збільшення частки державної власності.
- Зловживання преференціями, пільгами.
- Ухвалення економічних політик без урахування позиції українського бізнесу.

# МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР

*Гліб Вишлінський, Максим Самойлюк*

## 1. Візія для сектору у 2030 році

Україна – країна з вільним рухом капіталу, стійкою валютою, низькою інфляцією, доступом резидентів до дешевого ринкового фінансування. Україна – частина спільного ринку ЄС в галузі фінансових послуг, із банківським сектором та ринком капіталів на стадії бурхливого розвитку. Україна відповідає Маастрихтським критеріям для переходу на євро. Це стало можливим завдяки макростійкості, економічному зростанню, зниженню боргового навантаження та зваженим політикам макрофінансової стабільності, які сприятимуть підвищенню міжнародного кредитного рейтингу, залученню інвестицій та подальшій інтеграції України у європейські ринки.

До 2030 року монетарна політика України дозволить не тільки повернутись до довоєнного стану, але й розвинути та зміцнити грошово-кредитну сферу.

Національний банк України поступово скасує усі обмеження, введені на час воєнного стану, а також ті, що були до війни. Він не матиме необхідності повертатися до монетарного фінансування держбюджету.

Банк провадитиме політику інфляційного таргетування, забезпечуючи стабільність цін та підтримуючи інфляцію на низькому рівні. Гривня матиме режим плаваючого ринкового курсу, але водночас буде стійкою завдяки економічній стійкості країни.

Ці показники, а також довгострокова номінальна відсоткова ставка відповідатимуть або наблизатимуться до відповідності Маастрихтським критеріям (стабільність інфляції, обмінного курсу та ключової ставки) задля забезпечення відкритої опції вступу до Єврозони в майбутньому.

Фінансовий сектор у 2030 році вирішить поствоєнні проблеми, поборе довоєнні вади та перебуватиме на стадії бурхливого розвитку на фоні майбутнього вступу до ЄС, наздоганяючи показники країн-сусідів.

Банківський сектор, переважно представлений приватними банками, забезпечить збільшення кредитування, легкі та надійні локальні та транскордонні платежі та переказ валют, в тому числі за угодами із транскордонного руху капіталу. Українські громадяни та компанії будуть мати доступ до банківського фінансування та інших послуг. Разом із тим, НБУ забезпечуватиме сильний ризик-орієнтований пруденційний нагляд та прозорість для запобігання можливим банківським кризам. Питання непрозорих “unbankable” компаній будуть вирішені через паралельні реформи у галузі оподаткування, державного нагляду, захисту права власності та правовладдя.

Страховий ринок стане сильнішим – після стадії оновлення регулювання та очищення від недобросовісних учасників ринку страховий сектор стане повноцінним гравцем в економіці. Будуть впроваджені нові послуги, такі як оновлене страхування життя та страхування військових ризиків, актуальні на воєнні та пост-воєнні роки.

Ринок капіталу зазнає значних змін та посилюватиме повоєнну відбудову. Спроможний фондовий ринок буде інтегрований із ринками ЄС. Розвиток супроводжуватиме стійка фінансова інфраструктура, зокрема інноваційні платіжні системи. Ринок базуватиметься на правовладді, міцному та дотримуваному законодавчому підґрунті,

зокрема у сфері прозорості, та надійному судовому захисту права власності та виконання угод. Буде забезпечено ефективний ризик-орієнтований нагляд.

Держава в цілому та окремі інституції проведуть аналіз відповідності законодавства європейським нормам та приведуть у повну відповідність секторальні регуляції. Окрім профільного законодавства, також будуть застосовані принципи інших структурних документів, таких як Європейська зелена угода та майбутнє законодавство ЄС про використання штучного інтелекту.

Цифровізація та автоматизація процесів, застосування електронного документообігу, використання хмарних технологій та штучного інтелекту підвищать ефективність грошово-кредитної сфери та фінансового сектору.

Досягнення вищенаведених цілей стане можливим лише за умови відданості уряду верхньорівневим політикам забезпечення правовладдя та захисту права власності, політикам макростабільності і у фіскальній, і у монетарній сферах, а також методичному та послідовному зближенню із правом ЄС у сферах монетарної політики та політики розвитку фінансового сектору.

Зважаючи на високу ймовірність наявності подальших загроз після завершення війни, в тому числі зі сторони держави-агресора, фінансовий сектор матиме в пріоритеті орієнтованість на безпеку. Державні інституції та інші актори матимуть детальні стратегії мітигації внутрішніх та зовнішніх загроз, а також невпинно підсилюватимуть безпеку процесів. Особливу увагу буде приділено кібербезпеці, зокрема повному викоріненню російських та білоруських програмних рішень, обміну інформацією з міжнародними партнерами тощо.

Нарешті, інституції та інші актори на фінансовому ринку користуватимуться довірою суспільства. Громадяни та бізнес матимуть розвинені навички фінансової грамотності та будуть активними учасниками ринку. Доступ до фінансового ринку матиме кожен українець відповідно до принципів інклюзії, а права споживачів будуть добре захищені.

## 2. Необхідні заходи

Базою для того, щоб візія майбутнього стала можливою, є правовладдя, адекватний судовий захист виконання контрактів та права власності, а також макроекономічна стабільність, яка забезпечується політикою, між іншим, фіскальної та монетарної стійкості. Лише на цьому фундаменті можна будувати подальші заходи в монетарній та валютній політиках й у політиці фінансового сектору

У монетарній політиці задля досягнення візії Україна має спершу зосередитись на поступовому та виваженому скасуванні регуляцій, що були запроваджені із початком воєнного стану для боротьби із ризиками, вирівнюванні траєкторії інфляції та відповідно — руху процентних ставок, а також скасуванні обмежень, які існували ще до війни та які збиралися усунути у відповідності із дорожньою картою ринкової лібералізації. Валютна лібералізація має забезпечити поступовий перехід до повністю гнучкого обмінного курсу, щойно це дозволять умови. Важливим є також недопущення монетарного фінансування дефіциту державного бюджету та відновлення інфляційного таргетування. Задля успішності цих заходів має бути збережена повна незалежність Національного банку України.

**Банківська сфера** має пройти через оцінку стійкості, а окремі банки за потреби мають бути докапіталізовані. Необхідно розробити стратегію щодо поведження із

накопиченими поганими боргами, виправлення потенційних вразливостей системи та запобіганню майбутніх ризиків, створивши сильну макропруденційну рамку, адекватну і українським пост-воєнним умовам, і європейським директивам. Банківський фінмоніторинг має будуватися на принципах ризик-орієнтованого підходу, витримуючи баланс між вимогами фінмоніторингу ЄС та зручністю й доступністю банківської системи. Необхідно також зміцнити Фонд гарантування вкладів, зокрема вдосконаливши практики роботи із повернення коштів з переданих йому активів банків. Держава повинна приватизувати всі державні банки<sup>2</sup>, а до моменту продажу корпоративне управління державних банків має бути остаточно деполітизоване. Наголос варто робити на побудові інклюзивного банківського сектору, зокрема на забезпеченні банківських послуг на деокупованих територіях.

**Страховий ринок** потребує серйозних реформ для подолання проблемних аспектів, таких як наявність недобросовісних акторів та усталення ефективних наглядових практик. Новому регулятору (НБУ) необхідно завершити реформу сектора, забезпечити прозорість структур власності й ризик-орієнтований нагляд. Також необхідно оновити законодавство відповідно до міжнародних стандартів, враховуючи принципи SOLVENCY II, та виконати зобов'язання згідно Угоди про асоціацію з ЄС і забезпечити подальше наближення законодавства із врахуванням інтересів національного сектору. Впровадження страхування від воєнних ризиків за допомогою міжнародних партнерів має стати одночасно поштовхом до розвитку страхового сектору та забезпечити доступ українських компаній і громадян до послуги такого страхування.

Для досягнення успіху на **ринках капіталу** державі необхідно в першу чергу забезпечити правовладдя та надійний захист виконання контрактів та прав інвесторів і кредиторів. Прозорість компаній-емітентів, їхня готовність приводити корпоративні структури у належний вигляд та ставати публічними залежить від впевненості власників у тому, що їхнє право власності буде захищене, та від їхньої готовності повною мірою сплачувати належні податки. Ситуація, коли в країні існує три фондові біржі, але десятиріччями не було жодного ринкового випуску акцій, має піти в минуле. Паралельно потрібно працювати над зміцненням інституційної інфраструктури. Фондовий ринок потребує сильного та незалежного регулятора, а також цифровізації для залучення більшої кількості приватних інвесторів (як це вже частково сталося у випадку ОВДП). Інвестиційні компанії та пенсійні фонди мають отримати належний регуляторний нагляд.

Зближення із правом ЄС та взаємне відкриття ринків за умови вільного руху капіталів забезпечить більший доступ українських громадян до інвестиційних інструментів та можливості диверсифікації, а українських компаній – до капіталу закордонних інвесторів.

Важливо враховувати інклюзивний аспект, сприяючи доступності фінансових послуг для всіх верств населення, а також дотримуватися принципів сталого розвитку і зелених фінансів. Захист стабільності сектору та кібербезпеки має бути особливою увагою держави, з оновленням та адаптацією стратегій відповідно до перемінних загроз.

---

<sup>2</sup> <https://ces.org.ua/what-to-do-with-sobs/>.

### **3. Стратегія реформ до 2030 року**

#### **3.1. Монетарна політика**

Пріоритетом для монетарної політики має стати поступовий відхід від обмежень та регуляцій, запроваджених на початку військового стану. Фіксований обмінний курс та валютні обмеження, а також політики воєнного часу допомогли фінансовому сектору успішно пройти кризу, проте не є сталим рішенням на майбутнє. Регулятор має напрацювати та втілювати стратегію повернення до інфляційного таргетування, валютної лібералізації та переходу від керованого до повністю гнучкого обмінного курсу. Окремим фокусом має бути продовження повної відмови від монетарного фінансування дефіциту державного бюджету.

Частиною стратегії монетарної політики має стати наближення до виконання Маастрихтських критеріїв задля відкриття можливості вступу до Економічного й монетарного союзу (ЕМС, або Євросона) у майбутньому. До компетенції НБУ належать три з них:

- стабільність цін та неприпустимість виходу інфляції за середні темпи, відхилення показника інфляції на менш ніж 1,5 п.п. від ідентичних показників трьох держав-членів ЕМС із найбільш стабільними цінами;
- стабільність обмінного курсу, відсутність девальвації національної валюти по відношенню до євро поза межами, встановленими механізмом держав-членів ЕМС;
- недопущення перевищення довгострокової номінальної відсоткової ставки на понад 2 п.п. відсоткових ставок трьох держав-членів із найстабільнішими цінами.

Національний банк України має надалі розвиватися як незалежна та сильна інституція. З початку військового стану регулятор загалом довів свою повну спроможність запроваджувати політику та контролювати її виконання у кризових умовах, проте подальший прогрес є вирішальним для успішного процесу відновлення монетарного та фінансового секторів.

#### **3.2. Банківський ринок**

З початку військового стану Національний банк України ввів низку адміністративних обмежень та змінив деякі процедури нагляду й контролю. Відбулося також виведення з ринку декількох банків та націоналізація Сенс Банку. Це довело частку держави в активах банківського сектора до 53%.

Вплив війни на банківську систему, однак, поки що важко оцінити повною мірою, тож є ймовірність, що це не всі банки, що можуть стикнутися із проблемами, особливо зважаючи на можливе зростання рівня проблемних кредитів через воєнні ризики та непрогнозованість ситуації на фронті. Втім, поки що НБУ звітує про майже нульове резервування під погані борги у II кварталі 2023 року завдяки поступовому відновленню економіки, і якщо ситуація на фронті буде надалі сприятливою для України, то ризик різкого збільшення проблемної заборгованості послабиться.

Останні тенденції сектора – зростання фондування за рахунок депозитів населення та бізнесу. На боці активів, однак, активне кредитування не поспішає відновлюватися, чисті активи зростають в основному за рахунок вкладень банків в ОВДП та депозитні сертифікати. Зниження облікової ставки НБУ наприкінці липня визначило початок циклу пом'якшення

монетарної політики. Це зумовить зниження ринкових відсоткових ставок. Проте банки зберегли високу чисту процентну маржу, тож НБУ вважає, що ризики прибутковості для них помірні<sup>3</sup>.

Регулятор має намір проводити регулярні оцінки стійкості банків, що є особливо важливим на час продовження воєнного стану. Оцінка включатиме відновлення процедури фізичного нагляду за фінансовими установами. За результатами очікується запровадження нових вимог до достатності капіталу, впровадження відкладених заходів та поновлення вимог до формування буферів капіталу, має бути проведена необхідна контрольована докапіталізація проблемних банків, а також створена загальна стратегія подолання наслідків кризи. Окрему увагу у стратегії варто приділити оцінці та зменшенню кількості непрацюючих кредитів (NPL), спрямуванню ліквідності у кредитування реального сектору та відновлення, посиленню ефективності корпоративного управління в державних банках, покращенню стійкості системи до безпекових ризиків.

Регулятор після війни має поступово скасувати особливі пруденційні заходи, що були введені на початку воєнного стану. Це включає повернення до довоєнних вимог щодо обов'язкових резервів, зняття мораторію на виплату дивідендів та викуп власних акцій банками, обмеження на зняття готівки для населення тощо. Ці зміни мають бути впроваджені, базуючись на оцінці економічної ситуації. Окремим викликом буде вирішення проблеми непрацюючих кредитів, зокрема тих, що пов'язані з війною. Потрібно буде вибрати з двох опцій – банки вирішують питання кредитів на своїх балансах самостійно або ж держава створює спеціальний механізм консолідації таких кредитів, який би уможлилював судові стягнення з РФ за колективним позовом або ж позовом спеціально створеної установи. Цей механізм має розроблятися у тісній співпраці із міжнародними юристами, і варто розуміти, що стягнення можуть тривати роками. Варто також розробити чіткіші юридичні процедури, що стосуватимуться плану дій у разі застосування до банківських установ державних санкцій у майбутньому.

Зважаючи на ризики, що загрожують фінансовій системі, необхідно надалі підсилювати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Необхідно вдосконалити практики роботи із повернення коштів із переданих йому активів банків. Діяльність Фонду має стати прозорішою та більш підзвітною, а законодавче підґрунтя має бути приведене у відповідність до права ЄС. У майбутньому держава має здійснити заходи щодо поступового збільшення розміру Фонду, а також розширити його діяльність на нові типи вкладів.

У державних банках необхідно підсилити корпоративне управління. Серед основних завдань є підсилення незалежності наглядових рад, підвищення рівня прозорості та підзвітності, а також запровадження ефективних систем контролю та запобігання шахрайству та іншим фінансовим злочинам. Оновлення також мають зазнати системи управління ризиками. Міністерство фінансів має успішно імплементувати процедуру планування бізнесу та періодично оприлюднювати результати оцінок.

Загалом, після війни держава має тримати курс на зменшення частки державної власності у банківській сфері до нуля. Наразі держава контролює понад 53% банківських активів, і до кінця періоду економічної невизначеності ця частка має потенціал до збільшення, адже поки що тенденції до збільшення кредитування прослідковуються саме у державних банках (зокрема, за II квартал 2023 у Приватбанку), у той час як приватний сектор

---

<sup>3</sup> [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Banking\\_Sector\\_Review\\_2023-08.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Banking_Sector_Review_2023-08.pdf?v=4)

перебуває у стагнації. Має бути розроблена стратегія приватизації державних банків. Перші кроки з її втілення мають відбутися за перших сприятливих умов, а після війни необхідно провести повну приватизацію таких банків.

Окремо варто наголосити на необхідності побудови максимально інклюзивного банківського сектору, особливо з врахуванням деокупації українських територій. На звільнених територіях, а також у традиційно менш розвинених сільських місцевостях регулятор має максимально сприяти банкам у наданні послуг населенню та компаніям.

### **3.3. Ринок страхування**

Страховий ринок в Україні зовсім невеликий: сукупні активи страхових компаній становлять 71 млрд грн (для порівняння, активи банків становлять 2 562 млрд грн)<sup>4</sup> і має велику кількість проблемних аспектів, включно із недостатнім охопленням населення, низькою прозорістю операцій, зависокою вартістю послуг. Після входження сфери до сфери відповідальності Національного банку України відбулися перші зрушення, зокрема початок очистки ринку від поганих гравців. Разом із цим, необхідні додаткові заходи для оздоровлення ринку та його приведення у відповідність до міжнародних стандартів.

Регулятор має провести детальний аналіз ринку та унеможливити діяльність недобросовісних компаній. Має бути забезпечена прозорість структур власності, що допоможе завершити очистку ринку. Подальший нагляд має бути ризик-орієнтованим задля ефективного використання ресурсу регулятора та попередження максимальної кількості недоброчесних дій.

Важливо оновити законодавство, що регулює сферу, зокрема розробити нові пруденційні вимоги за міжнародними стандартами, розробити вимоги щодо корпоративного управління та управління ризиками, запровадити нові стандарти звітності та оновлені вимоги до актуарної діяльності.

Як і в інших сферах, важливо продовжувати імплементацію права ЄС у сфері, зокрема за принципами SOLVENCY II. Необхідно приділити особливу увагу простроченим зобов'язанням України згідно Угоди про асоціацію з ЄС. Це стосується удосконалення механізмів отримання компенсації при дорожньо-транспортних пригодах, а також визначення положень про відповідальність винних осіб, що досі не опрацьовані Верховною Радою України.

Страховання воєнних ризиків є одним із ключових факторів стимулювання відновлення України. Запровадження такого страхування за допомоги міжнародних партнерів стане великим поштовхом для розвитку ринку страхування в повоєнних умовах. Українські приватні страхові компанії можуть виступати першою ланкою для укладання угод страхування військових ризиків, а пул міжнародних перестраховальних компаній бути включеним на рівень вище. Для цього потрібна міждержавна співпраця та суверенні гарантії для перестраховиків, які можуть надати країні Великої Сімки. Подібна міжнародна система, однак, хоча є бажаним варіантом, поки що далека від реалізації, хоча є ініціативи міжнародного страхування військово-політичних ризиків від MIGA, DFC та ЄБРР та інших, менших гравців.

---

<sup>4</sup> [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Nonbanking\\_Sector\\_Review\\_2023-08.xlsx?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Nonbanking_Sector_Review_2023-08.xlsx?v=4)

### **3.4. Ринки капіталу**

Ринок капіталу в Україні наразі є вкрай погано розвиненим та потребує значної уваги, проте успіх стратегії розвитку повністю залежатиме від безпекових та економічних обставин, що визначають поведінку корпорацій, радше ніж від реформування самого сектора чи ринкового нагляду у ньому. Менше з тим, все одно потрібно закладати інституційне та законодавче підґрунтя для розвитку ринків, які зможуть значним чином підтримати повоєнне відновлення та сприяти економічному розвитку й інтеграції в європейські ринки капіталу.

Фондовий ринок, що протягом десятиліть знаходиться у зародковому стані, потребує сильного та незалежного регулятора. Необхідно провести перезавантаження Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, аби забезпечити відповідність її функцій міжнародним практикам, у тому числі шляхом приєднання до Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO).

Успішність фондового ринку залежатиме від участі як внутрішніх, так і іноземних інвесторів. Важливо із початку максимально цифровізувати ринок задля залучення більшої кількості гравців, зокрема приватних інвесторів. Разом із цим, потрібно знижувати бар'єри для залучення іноземних інвесторів, що мають бути привабливі високим рівнем доходності інвестицій у порівнянні із європейськими країнами, у той самий час знижуючи ризики для них через збільшення прозорості та підзвітності українських компаній та забезпечення належного судового захисту їхніх інвестицій та прав.

Держава має забезпечити законодавчі підстави для функціонування інших ринків капіталу, таких як ринок цінних паперів, що забезпечені активами (ABS), ринок іпотечних цінних паперів (MBS) та ринок боргових зобов'язань, забезпечених заставою (CDO). Принципи відкритості, цифровізації та залучення різних типів інвесторів мають так само застосовуватися у процесі розвитку даних ринків.

У всіх вищезазначених сферах пріоритетом має стати зближення із правом ЄС. Окрім впровадження секторальних регуляцій, увага має бути приділена виконанню зобов'язань України в рамках перемовин України про вступ до ЄС. Значна частина прострочених зобов'язань стосується регуляції діяльності інвестиційних фондів, практик управління активами, комплаєнсу, зміцнення інституційної спроможності регулюючих органів.

Додатково мають впроваджуватися заходи із покращення грамотності споживачів, обізнаності про переваги та механізми участі у сферах, а також введені механізми із додаткового посилення прав споживачів.

### **3.5. Інші заходи**

Лібералізація та спрощення доступу до релевантного законодавства, в тому числі шляхом його перекладу іноземними мовами, має спростити доступ до ринків з боку бізнесу та стимулювати розвиток сфери. Пріоритетом має стати стимуляція державою використання сучасних рішень, таких як поширення безготівкових розрахунків, пришвидшення платежів тощо.

Конкуренція має бути забезпеченою зокрема на ринку платіжних систем, що наразі є олігополією, контрольованою міжнародними компаніями. Це має бути зроблено в інтересах національної безпеки та задля уникнення повної залежності фінансової системи від іноземних акторів. Частково диверсифікація може бути забезпечена побудовою системи миттєвих платежів на базі нового покоління системи електронних платежів НБУ (СЕР), а

також за рахунок експериментів з цифровою валютою (CBDC). Щодо останнього аспекту важливо підтримувати співпрацю Національного банку України із Європейським центральним банком, котрий наразі розробляє регуляції для впровадження цифрового євро.

Подальший розвиток фінансової сфери має базуватися на прогресивних принципах. Одним із пріоритетів має стати втілення стратегій інклюзії верств населення, що менше залучені у фінансові ринки. Це, зокрема, стосується жителів сільських місцевостей та деокупованих територій, іноземних громадян-резидентів України, людей з інвалідністю, яким важче скористатися фінансовими послугами, тощо. Також Україна має дотримуватись положень Європейської зеленої угоди та послуговуватися принципами сталого розвитку, фокусуючись на розвитку зелених фінансів і зменшуючи карбоновий слід фінансового сектору.

Український фінансовий сектор має бути орієнтований на безпеку та попередження загроз стабільності. Важливою сферою є розвиток кібербезпеки державою у партнерстві із приватними компаніями. Необхідно методично оновлювати та адаптувати стратегії та механізми захисту відповідно до загроз у всьому світі, що швидко змінюються. Окрему увагу варто приділяти безпеці від впливу держави-агресора та інших небажаних акторів, зокрема у сфері власності фінансових установ.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

Однією з основних червоних ліній є саботаж європейської інтеграції України, що закладена в Конституції. Ніщо не має сповільнювати рух держави до членства в Європейському Союзі, що передбачає імплементацію європейського права, інтеграцію до систем блоку та адаптацію найкращих практик.

У цьому контексті небажаним буде необґрунтований відхід від наближення до виконання Маастрихтських критеріїв, які, хоч і є необов'язковими для власне євроінтеграції, є одним із ключових орієнтирів для монетарної політики країн-членів. Окрім як у надзвичайних ситуаціях, регулятор не повинен відходити від політики інфляційного таргетування або впроваджувати необумовлені валютні обмеження, включно із надмірним втручанням у механізм плаваючого обмінного курсу. Неприпустимою є практика монетарного фінансування державного бюджету, окрім як у випадках смертельної небезпеки під час воєнного стану.

Червоною лінією є також посягання на незалежність інституцій з боку інших акторів. Це, зокрема, стосується Національного банку України, що має ухвалювати свої рішення без тиску з боку інших державних органів.

Неприйнятною є відмова чи ухилення від виконання зобов'язань України перед державами-партнерами, міжнародними організаціями тощо. Це стосується імплементації планів реформ, співробітництва з регуляторами та інших заходів.

Нехтування державою правами власності приватних осіб також є червоною лінією. Якщо під час війни могла виникати потреба у швидких рішеннях для відвернення критичних проблем, то у повоєнні часи усі інвестиції та права вкладників та інвесторів мають бути захищені законом та гарантовані державою. Це стосується процедур виводу дивідендів та коштів від продажу активів за кордон, випадків націоналізації, випадків примусового викупу

активів, примусових списань та інших типів політичних ризиків, які ОЕСР визначає як ризику країни<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Country risk encompasses transfer and convertibility risk (i.e. the risk a government imposes capital or exchange controls that prevent an entity from converting local currency into foreign currency and/or transferring funds to creditors located outside the country) and cases of *force majeure* (e.g. war, expropriation, revolution, civil disturbance, floods, earthquakes).

# БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА

*Гліб Вишлінський, Максим Самойлюк*

## 1. Візія для сектору у 2030 році

У 2030 році Україна матиме змогу провадити виважену бюджетну політику, що стимулюватиме повоєнне відновлення та економічне зростання, створюватиме правильні стимули для платників податків, гарантуватиме рівні умови для бізнесу. Ціллю політики буде максимальне задіяння потенціалу розвитку економіки без шкоди виконанню бюджетних зобов'язань, і це відбудуватиметься в тому числі завдяки більш довгостроковому плануванню.

Державні видатки будуть ефективними та прозорими. Бюджетні програми будуть підпорядковані стратегічним цілям та матимуть адекватну кількість та якість показників виконання.

Рівень державного бюджетного дефіциту не перевищуватиме 3% ВВП, що відповідатиме Маастрихтським критеріям. Загалом, державний бюджет буде збалансованим та матиме на меті залишити простір для провадження стимулюючої фіскальної політики за потреби. Монетарне фінансування не буде застосовуватися для покриття дефіциту державного бюджету.

Україна буде надійним та передбачуваним позичальником із високим кредитним рейтингом. Покриття бюджетного дефіциту відбуватиметься за рахунок збалансованого поєднання внутрішнього та зовнішнього боргів, і пріоритетом буде збільшення частки державного боргу у національній валюті. Вартість зовнішніх запозичень суттєво знизиться на фоні макроекономічної стабілізації та близького вступу до ЄС.

Частка державного боргу до ВВП не перевищуватиме 60% задля досягнення мети з виконання Маастрихтських критеріїв. Україна досягне цього шляхом виплати боргів завдяки первинному бюджетному профіциту, подальшому економічному зростанню, надходженням з програми приватизації, репараціям від країни-агресора та новітнім методам на зразок обміну боргу на кліматичні зобов'язання, а в перспективі — надходженням у межах структурних фондів ЄС.

Завдяки послідовним заходам із лібералізації економіки рівень перерозподілу ВВП через державні фінанси наблизатиметься до 35%, що є реалістичним оптимальним рівнем з урахуванням інституційного розвитку України<sup>6</sup>. Державний капітал буде спрямовано на ліквідацію наслідків збройної агресії та зелене відновлення завдяки прозорим та сталим практикам державного інвестування.

Українські інституції будуть спроможними, незалежними та управлятимуться згідно з найкращими світовими практиками. Це стосується Міністерства фінансів, Державної податкової служби, Державної митної служби, Бюро економічної безпеки, Незалежної фіскальної установи<sup>7</sup> тощо.

Добігатиме завершення процес євроінтеграції, що дозволить Україні стати членом Європейського Союзу та потенційно Єврозони. Україна адаптує законодавство до вимог *acquis* ЄС, зокрема у сферах митного, податкового, статистичного та фінансового контролю.

<sup>6</sup> <https://ces.org.ua/yakym-ie-optymalni-masshtab-derzhavnykh-vydatkiv-v-ukraini/>.

<sup>7</sup> <https://ces.org.ua/policy-brief-on-the-establishment-of-an-independent-fiscal-institution/>.

Україна зробить сталим свій статус інноваційної країни завдяки впровадженню новітніх рішень. Ними стануть нові технологічні продукти, що підвищать ефективність обміну даними, гарантуватимуть прозорість процесів та сприятимуть залученню суспільства до формування та контролю впровадження бюджетної політики. Держава використовуватиме машинне навчання та штучний інтелект для аналізу даних та економічного прогнозування, попередження та викриття зловживань тощо.

## **2. Необхідні заходи**

У сфері планування державного бюджету Україна має реалізувати відновлення середньострокового бюджетного планування, урахуваючи невизначеність у логістичному та енергетичному секторах. Створення повноцінної Середньострокової бюджетної рамки (MTBF) після стабілізації економічної ситуації важливе для передбачуваного планування надходжень та витрат з бюджету, зменшення бюджетних корекцій та підвищення контролю з боку Міністерства фінансів. Деполітизований процес макроекономічного прогнозу, покращення збору показників, а також створення Незалежної фіскальної установи (НФУ) з мандатом незалежної оцінки бюджетного процесу і прогнозу допоможуть забезпечити стійкість публічних фінансів та уникнути безвідповідальних фінансових рішень.

Держава має перейти до програмно-цільового методу для покращення продуктивності використання грошей з бюджету та якості надання державних послуг. Оцінки ефективності бюджетних програм державного бюджету необхідно проводити прозоро та з адекватною кількістю та якістю показників виконання, що дозволять робити висновки про результативність видатків. Держава не повинна фінансувати неефективні видатки.

Держава має відмовитися від зайвих податкових пільг на час війни для нормалізації бюджетних доходів та фінансування оборони. Розробка Національної стратегії доходів 2024-2030 років та податкові реформи мають сприяти стабільному дохідному потоку та поліпшенню податкової системи. Важливо зміцнити інституційну спроможність для незалежного управління бюджетною політикою та покращити культуру платників податків для зменшення податкових заборгованостей.

Необхідно удосконалити процедури державного інвестування через підсилення інституційної спроможності, виважений відбір проєктів та публічний контроль. Рекомендується використовувати досвід системи електронних закупівель ProzoGo для розробки дорожньої карти оновлення публічного інвестування, зокрема з єдиною системою управління проєктами, відбору проєктів на засадах балансу зисків та витрат, посилення ролі Міністерства фінансів та забезпечення прозорості та контролю. Паралельно слід розвивати систему публічного звітування та участі громадськості, уникати дублювання систем закупівель, вдосконалювати Фонд ліквідації наслідків збройної агресії та забезпечити його прозоре адміністрування та контроль витрат.

У сфері управління боргом важливо розвивати партнерські стосунки з іноземними державами та міжнародними організаціями, активізувати мобілізацію залучень із внутрішнього ринку. Для зниження боргового навантаження рекомендовано досягти первинного бюджетного профіциту та економічного зростання, уникати надмірної реструктуризації боргів та фінансових репресій. Важливо розглянути нові інструменти, такі як обмін «борг на клімат» та отримання репарацій чи конфіскації заморожених активів

держави-агресора. Забезпечення рівномірного графіка погашення боргу та залучення іноземних інвесторів в облігації в національній валюті також є важливими аспектами.

Управління ризиками має передбачати посилення роботи органів, що розслідують економічні та фінансові злочини, для підвищення ефективності використання коштів та довіри партнерів. Важливо перезавантажити Бюро економічної безпеки, спираючись на світові практики: запровадити новий конкурсний процес за участі міжнародних експертів для призначення директора Бюро, забезпечити політичну незалежність БЕБ та обов'язково переатестувати всіх працівників, за винятком адміністративного персоналу.

У сфері євроінтеграції план дій включає адаптацію законодавства до права ЄС, виконання Маастрихтських критеріїв, зокрема обмеження бюджетного дефіциту та державного боргу. Угода про асоціацію з ЄС та зворотній зв'язок від Європейської комісії мають слугувати компасом у цьому напрямку. Реалізація політики повинна враховувати принципи Європейської зеленої угоди та інших документів, спрямованих на втілення європейських цінностей.

### **3. Стратегія реформ до 2030 року**

#### **3.1. Планування державного бюджету**

Важливою ціллю для України є імплементація середньострокового бюджетного планування, що була тимчасово призупинена. Планування має брати до уваги умови невизначеності, зокрема в логістичному та енергетичному секторах, проте пропонувати реалістичний напрямок для руху країни. Середньостроковий план має включати прогнози по основних економічних показниках, а також перелічувати ризики та їхній потенційний вплив на план.

Зі стабілізацією економічної ситуації ці зусилля мають вилитися у створення повноцінної Середньострокової бюджетної рамки (МТBF). Вона має стати інструментом, який допоможе передбачувано планувати надходження та витрати з бюджету у середньостроковій перспективі, що буде особливо важливим у ході відновлення. МТBF має чітко визначати умови, за яких переглядатиметься бюджетний план, таким чином зменшуючи кількість бюджетних поправок та відхилень від виконання бюджетного плану.

Потрібно також надалі удосконалювати процедури складання макроекономічного прогнозу. Процес має бути деполітизованим, технічним завданням, що виконуватиметься незалежно. Має бути змінена ситуація, у якій державні органи, зокрема Кабінет Міністрів України, впливають на прогнозування, адже це знижує якість прогнозу за рахунок впливу інтересів політиків. Потрібно також надалі вживати заходів, що покращать якість збору показників для аналізу, адже наразі нерідкими є випадки порушення законодавства контрагентами, що невчасно надають дані.

Для забезпечення стійкості публічних фінансів Україні варто також створити Незалежну фіскальну установу (НФУ) з мандатом на незалежний розгляд та оцінку бюджетного процесу та макроекономічного прогнозу. Існування НФУ є обов'язковим для країн Євросоюзу та було рекомендовано Україні МВФ та Європейським Союзом. Ця інституція допоможе підвищити репутаційні та політичні збитки політиків за безвідповідальні фінансові рішення, таким чином підвищуючи стійкість публічних фінансів. Це буде особливо важливо в умовах повоєнного відновлення.

При створенні НФУ варто спиратися на попередній досвід роботи Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (ОФЕА) у 2015-2019 роках, який фінансували в межах проєкту міжнародної технічної допомоги GIZ та WFD. Також варто взяти до уваги точку зору Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, котрий у 2022 році запропонував створити Бюджетний офіс при Верховній Раді України зі схожими функціями.

### **3.2. Забезпечення ефективності видатків**

Пріоритетом є підвищення ефективності державних видатків. Усі бюджетні програми мають бути підпорядковані стратегічним цілям, які встановлюють у процесі бюджетного планування. Необхідна адекватна кількість та якість (інформативність) показників виконання програм для оцінки успішності того, як держава розпоряджається коштами, зокрема, платників податків. Усі видатки мають бути прозорими для можливості контролю, підвищення відповідальності розпорядників та більш продуктивного використання коштів. Не потрібно без нагальної потреби збільшувати кількість різних фондів, що розпоряджаються бюджетними коштами.

Необхідно поступово відновити ті фіскальні правила, що наразі є призупиненими (борговий ліміт, обмеження на дефіцит бюджету та на урядові гарантії за кредитами), а також встановити обмеження темпів росту видатків, що загалом не мають перевищувати середньострокові темпи зростання ВВП. За потреби скорочення видатків необхідно уникати пропорційного скорочення всіх видатків, а натомість зменшувати непродуктивні витрати та спрямовувати додаткові ресурси на категорії, що сприяють економічному зростанню, наприклад, капітальні видатки, освіта (включно з видатками на науку), охорона здоров'я.

Для забезпечення повоєнного відновлення та розбудови якісної й розвинутої інфраструктури Україна потребуватиме збільшення капітальних видатків. Ще до повномасштабної війни Україна витратила на капітальні інвестиції суттєво менше, ніж сусідні країни, що активно розвивалися, та менше, ніж «старі» члени ЄС, які мали розвинену інфраструктуру та потребували здебільшого тільки вкладень в її підтримку<sup>8</sup>. У майбутньому Україна має суттєво збільшити свої капітальні інвестиції, що, разом із підвищенням загальної ефективності видатків, матиме значну віддачу для економічного розвитку.

Україна також потребує оптимізації соціальних та пенсійних платежів з урахуванням тих демографічних викликів, що були значними ще до повномасштабного вторгнення РФ, та тільки загострюються під час війни. Зокрема, необхідно завершити перехід до адресності соціальної допомоги, щоб вивільнити обмежені ресурси для підтримки ветеранів та інших громадян, що дійсно потребують такої допомоги.

### **3.3. Забезпечення стабільного доходу**

Одним із основних короткострокових пріоритетів наразі є відновлення довоєнної фіскальної політики, що дозволить нормалізувати дохідну частину бюджету та надалі фінансувати оборону країни. Для цього вже були зроблені певні кроки, що включають відмову від податкових пільг, введених після початку воєнного стану у 2022 році, повернення акцизу на

---

<sup>8</sup> <https://ces.org.ua/public-expenditure/>.

паливо тощо. Необхідно продовжувати роботу в цьому напрямку, аби забезпечити прийнятну доходність бюджету, враховуючи потреби активного захисту суверенітету, незалежності та відновлення територіальної цілісності.

Для забезпечення середньо- та довгострокової стабільності надходжень до бюджету Україна має розробити Національну стратегію доходів у 2024-2030 роках. Ця стратегія має бути розроблена згідно з принципами, закладеними в міжнародних зобов'язаннях України, а процес планування має залучати міжнародних експертів з інституцій-партнерів. НСД має визначити чіткі цілі, включаючи рівень доходів, координацію між державними інституціями, залучення інших стейкхолдерів тощо.

Загалом, задачею НСД має стати оновлення податкової системи, що радикально зменшить використання бізнесом «сірих» схем та запровадить прозорі податкові практики. Таким чином, серед основних пріоритетів мають бути:

- нейтральність податкової системи та рівність платників податків;
- заходи із поліпшення якості державних послуг у податковій та митній сфері, зокрема реформування Державної податкової служби та Державної митної служби;
- спрощений податковий режим, що унеможливуватиме його використання для підміни трудових відносин;
- приведення законодавства про непрямі податки у відповідність до норм ЄС;
- вища ефективність антикорупційних заходів та поліпшення якості управління ризиками;
- поступове збільшення ваги оподаткування багатства (непродуктивних активів) на противагу оподаткуванню продуктивних активів (капітал, праця);
- податкова реформа, що стимулюватиме повоєнне відновлення та інвестиції із максимальним задіянням потенціалу економіки.

Окремо варто наголосити на розбудові інституційної спроможності органів, що залучені до виконання бюджетної політики. Інституції мають бути вільними від впливу інтересів, що не репрезентують суспільні. Національна стратегія доходів має включати план із покращення якості управління та посилення прозорості.

Паралельно варто також впроваджувати заходи, що підсилять культуру сплати податків, особливо в питанні вчасної оплати та уникнення податкових заборгованостей. Станом на кінець 2022 року МВФ оцінював заборгованість економічно активних платників податків у 1,5% ВВП, тож зменшення цього показника може значно підсилити спроможності бюджету. Необхідно розробити план роботи із чіткими цілями та строками, що допоможе вирішити проблему.

### **3.4. Боргова політика**

У короткостроковій перспективі, під час війни, основною ціллю України є фінансування оборони та інших видатків, задля чого держава має і надалі залучати гроші на внутрішньому та зовнішньому ринках. Це допоможе зберегти макроекономічну та фінансову стабільність та сталість боргу, сприятиме повоєнному відновленню й економічному росту.

У сфері зовнішнього фінансування Україна має й надалі вибудовувати партнерські стосунки з іноземними державами та міжнародними організаціями. Перевага має надаватися грантовому фінансуванню (настільки довго, наскільки можливо) та позиках на пільгових умовах, аби спростити повоєнне управління боргом.

На внутрішньому ринку необхідно активізувати зусилля із мобілізації доходів, здолавши декілька ключових викликів. Серед них є доступність альтернативних більш прибуткових інструментів у формі депозитних сертифікатів Національного банку України, сприйняття ринком ризику як високого, маленька база інвесторів тощо. Варто збільшити зусилля у наступних напрямках:

- вивчення індивідуальної ситуації із ліквідністю банків та використання даних для розробки таргетованої стратегії, що дозволить оцінити попит банків на державні облігації;
- коригування операційного дизайну монетарної політики, що дозволить підтримати первинний ринок завдяки покращенню балансу привабливості державних облігацій та депозитних сертифікатів НБУ;
- продовження виваженої політики щодо репатріації нерезидентами доходу з державних облігацій.

Не має здійснюватися монетарне фінансування державного бюджету.

Повномасштабна війна сильно збільшила боргове навантаження України, яке зараз перевищує 80% ВВП. Таким чином, повоєнним пріоритетом стане виважене управління боргом з метою зниження показника до 60% ВВП та нижче згідно з Маастрихтськими критеріями. Зменшення боргового навантаження має відбуватися передусім шляхом досягнення первинного бюджетного профіциту та подальшого економічного зростання. Цього потрібно досягати шляхом збільшення ефективності видатків та розширення податкової бази, яке, втім, не має надмірно зашкодити економіці.

На внутрішньому ринку, де близько 80% боргу володіє Національний банк України або державні банки, простору для маневру буде небагато, тож рекомендується обрати стратегію відповідального погашення боргу. Реструктуризація ОВДП може серйозно вплинути на фінансову систему та нашкодити довірі громадян.

У сфері зовнішнього комерційного боргу реструктуризація може бути неминучою у разі продовження воєнних дій, проте у більш довгостроковому плані варто пріоритетувати обслуговування боргу за фіксованими умовами. У разі неможливості варто розглянути перемовини щодо зміни строків та ставок боргу, встановлення «стелі» виплат за відсотками та тілом позик, отримання гарантій партнерів.

Серед інших шляхів зменшення боргів може бути використання нових інструментів на кшталт обміну «борг на клімат» (debt-for-climate swaps), що дозволить списати частину боргу перед ЄС та міжнародними фінансовими організаціями за умови інвестування у кліматично відповідальні проекти. Також варто працювати над отриманням репарацій від держави-агресора, що можуть стати джерелом погашення боргу. Іншими інструментами можуть стати сек'юритизація боргу активами держави-агресора та варанти на облігації.

Не рекомендується шлях фінансових репресій, коли ставки за боргами нижчі за інфляцію, оскільки вони підривають роботу фінансових ринків, спотворюючи розподіл капіталу та стимули до накопичень. Також небажаною є надмірна реструктуризація боргів, що може спричинити репутаційні втрати та заохотити державу до подальшого збільшення боргового навантаження.

У процесі зменшення боргового навантаження держава має також потурбуватися про вирівнювання вартості обслуговування боргу рік за роком. У найближчі три роки річні платежі за боргами в середньому складуть 12% від ВВП 2022 року, що може стати проблемою для стабільності економіки, тож забезпечення рівномірного графіка погашення є пріоритетом.

Стратегічною ціллю України має стати збільшення частки державного боргу у національній валюті, в тому числі шляхом залучення іноземних інвесторів на цей ринок, а також диверсифікація боргу в іноземних валютах. Окрім того, для фінансування бюджету Україна може експериментувати із новітніми інструментами, такими як зелені облігації (green bonds), соціальні облігації (social impact bonds) тощо.

### **3.5. Управління ризиками**

Одним із ключових напрямів роботи має стати посилення органів, що розслідують економічні та фінансові злочини. Це допоможе підвищити ефективність використання державних коштів, залучити додаткове фінансування завдяки довірі партнерів, викоринити поганих акторів. Особливо важливим є перезавантаження Бюро економічної безпеки, що має стати незалежним та компетентним органом, що в тому числі розслідуватиме випадки податкових зловживань, базуючись на найкращих практиках аналізу даних.

Важливим для зниження ризику у сфері бюджетної політики є зменшення частки держави в економіці. Це стосується, зокрема, банківського сектору, який держава контролює більше ніж наполовину. У разі настання неплатоспроможності одного чи декількох державних банків постане ризик додаткових зобов'язань, що негативно вплине на бюджет. Цей ризик також може бути зумовлений необхідністю докапіталізації Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, яка може виникнути у разі банкрутства комерційного банку. Таким чином, держава має тримати курс на приватизацію державних банків та загального оздоровлення банківського сектору.

Це також стосується інших державних підприємств, що не є банками. Приватизація має стати як додатковою статтею бюджетного доходу, дозволяючи вкласти додаткові гроші в економічний розвиток, так і зменшити втрати шляхом переходу недостатньо прибуткових підприємств до більш ефективних приватних власників. Має бути розроблена чітка стратегія та графік приватизації об'єктів державної власності.

Необхідно мінімізувати фіскальні ризики, що пов'язані з субсидованим та гарантованим кредитуванням. Для цього потрібно зменшувати частку держави у кредитуванні бізнесу. Важливим також є ліквідація фіскальних ризиків занижених енерготарифів. Ціни на газ та електроенергію мають бути лібералізовані.

### **3.6. Імплементация права ЄС**

Євроінтеграція України є закріпленим у Конституції курсом, а також сприятиме подальшому посиленню інституцій, поліпшенню якості управління, економічному зростанню тощо. Таким чином, держава має зробити пріоритетом адаптацію законодавства до права ЄС, аби якнайшвидше привести у відповідність нормативну базу та процеси для вступу у Європейський Союз.

Орієнтиром для політики має стати виконання Маастрихтських критеріїв, що у майбутньому дозволять Україні приєднатися до Єврозони. Серед них бюджетної політики стосується два:

- Відношення державного бюджетного дефіциту до ВВП не перевищує 3%;
- Відношення державного боргу до ВВП не перевищує 60%.

Під час воєнного стану досягнення таких показників навряд чи буде можливим, проте у середньостроковій перспективі Україна має відновити дію цих обмежень у Бюджетному кодексі.

Євроінтеграційні зусилля мають спиратися на Угоду про асоціацію з ЄС, за якою Україна досі має прострочені зобов'язання, а також на аналітику Європейської комісії, що оцінює рівень виконання вимог *acquis* ЄС. Це стосується змін у митному, податковому, статистичному та фінансовому контролі, більшість із яких були окреслені вище.

При впровадженні політики до уваги варто також брати принципи Європейської зеленої угоди, Сталих цілей ООН та інших документів, що є ключовими для орієнтації на європейські цінності.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

Однією з основних червоних ліній є порушення зобов'язань України перед міжнародними партнерами та донорами. Україна має неухильно дотримуватися умов договорів з Міжнародним валютним фондом, інституціями Європейського Союзу та іншими сторонами, що асистують бюджету України фінансовими вливаннями.

Неприйнятними стануть кроки, що становитимуть загрози планам України з мобілізації доходів до державного бюджету. Такими кроками можуть стати зміни до законодавства, які послаблюють розподільний вплив податкової політики, спотворюють неринкові стимули для платників податків тощо. Україна має підготувати адекватну Національну стратегію доходів у консультаціях із міжнародними партнерами та неухильно дотримуватися її, наскільки дозволяють обставини.

У цьому контексті неприпустимим також стане відновлення монетарного фінансування державного бюджету, відмова від якого є основою для оздоровлення економіки.

Нарешті, червоною лінією стане сповільнення або зупинка процесу реформ економіки, в тому числі у сфері європейської інтеграції, що передбачена Конституцією України. Україна має у якнайшвидший термін привести своє законодавство у відповідність до права ЄС, а також продовжувати амбітні реформи та покращувати рівень прозорості у сфері.

# ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ

*Андрій Бойцун, Дмитро Яблонівський*

## 1. Візія України 2030

### 1.1. Контекст

Для початку коротко викладемо загальну візію економіки, якої, як ми вважаємо, Україна повинна прагнути після війни. Це бачення визначатиме візію державної власності, про яку йтиметься у наступному розділі.

Яким би цинічним це не здавалося, але повоєнне відновлення є несподіваним шансом для України нарешті завершити перехід до ринкової економіки, який Україна задекларувала після розвалу СРСР, – так само, як інші країни соціалістичного табору після падіння Берлінської стіни.

Тому варто нагадати, що саме передбачає логіка перехідної економіки, – це перехід від соціалістичної командно-адміністративної до [капіталістичної ринкової економіки](#). Загальновідомий ранній рецепт такого переходу передбачав три елементи. Перший – приватизація, для створення інституту приватного власника, якого де-факто не існувало у командно-адміністративній економіці. Другий – лібералізація ринків, що як мінімум означає запровадження вільного ціноутворення, а часто – й створення ринків як таких, оскільки замість ринку та конкуренції у командно-адміністративній економіці рішення приймалися на основі центрального планування. І перший, і другий елемент є інститутами, на які спирається ринкова економіка; але оскільки сам перехід часто створює економічний шок, йшлося також і про третій елемент – макроекономічна стабілізація.

Проте капіталістична ринкова економіка спирається не лише на саму наявність приватної власності та ринків. Вона спирається на ефективний [ринок капіталу](#) – саме він, а не держава, забезпечує об'єднання ресурсів громадян та їх розподіл – а також на вільну конкуренцію та захист прав власності. І для запровадження такої економіки необхідною є докорінна зміна ролі держави.

У цій моделі роль держави полягає в забезпеченні цілісності ринків, а не у покладанні на держпідприємства та держустанови тих функцій, які може виконувати ринок – тобто, здебільшого приватний капітал. Тому ми вважаємо, що Українська держава повинна взяти на себе цю нову роль починаючи вже з планування повоєнного відновлення та заохочувати приватний капітал виконувати більшу частину роботи із самого відновлення, а втручатися у роботу ринку лише для виправлення так званого [фіаско ринку](#).

Насправді, як впливає з нашого аналізу, необхідні для цього реформи значною мірою є умовою для вступу України до ЄС та перетворення України на справді європейську державу, засновану на демократичних інститутах.

У цьому сенсі вже на етапі економічного відновлення мета повинна бути практично тією самою, що й початкова мета, задекларована на початку 1990-х: вільна ринкова економіка з добре захищеними правами власності та ефективним функціонуванням ринкових механізмів. І як показує наш аналіз реформи держпідприємств, ключові виклики тут впливають із важкої радянської спадщини, а не з російської війни; проте ця війна створює унікальний шанс для України позбутися тієї самої спадщини.

Це буде непросто: як ми вже говорили, роль держпідприємств під час війни зросла, і зараз держава повинна визнати, що у післявоєнній економіці більшість функцій, які вони виконують, має перейти до приватних компаній. Це буде особливо складно тому, що кредитори – і уряди, й міжнародні фінансові організації, і приватні постачальники капіталу – поки що є більш схильними надавати позики та гранти держпідприємствам та самій державі. Аби змінити це, Україні потрібен надійний і прозорий механізм управління відновленням.

Реформи, що є необхідними для переходу до ринкової економіки, пропонувалися й раніше у програмних документах експертної спільноти, а також уряду. Так, головним завданням Плану для України у 2016 році був вихід на траєкторію швидкого та сталого економічного зростання, а серед принципів Плану – нульова терпимість до корупції.

Пакет реформ SAGSUR 2016 року серед іншого включав розширення сфери дії вільного ринку, посилення верховенства права та зменшення корупції. Пакет наголошував на необхідності створення рівних правил гри для державних та приватних підприємств, а також на розділенні функцій держави щодо держпідприємств, а саме виокремленні та побудові незалежних функцій – власника, регулятора та розробника державної політики.

Серед основних висновків Форуму з відновлення України у Лондоні 2022 року: необхідність розвитку власного військово-промислового комплексу (ВПК), що забезпечить готовність ведення тривалої війни, ліквідація кланово-олігархічної системи, верховенство права та подолання корупції, побудова вільної ринкової економіки зі значно меншою участю держави, структурна модернізація економіки та її перезапуск задля досягнення суттєвого економічного зростання, покращення інвестиційного клімату та вступ до ЄС.

Нарешті, у Плані реформ CASE 2023 року Андрій Бойцун та Дмитро Яблонівський зазначали про необхідність запровадження економічної моделі, що спирається на ефективні ринки капіталу із пануванням верховенства права, та сміливої приватизації.

## **1.2. Візія економіки**

Резюмуючи сказане вище, ми пропонуємо такі основні елементи візії української економіки 2030 року:

- Активну фазу війни завершено, але Україна підтримує високий рівень обороноздатності за рахунок сильного власного ВПК.
- Завершено післявоєнну реконструкцію економіки, необхідну для подальшого сталого економічного зростання.
- Україна є членом ЄС та ОЕСР.
- Встановлено рівні правила гри для бізнесу усіх форм власності:
  - верховенство права;
  - діють незалежні та компетентні регулятори: для конкурентних ринків – Антимонопольний комітет або його аналог, для природних монополій та регульованих ринків (таких, як телекомунікації та банківський сектор) – галузеві регулятори;
  - в Україні немає олігархів – тобто, бізнесменів, що використовують зв'язки з політиками та медіа для створення особливих умов ведення бізнесу або паразитують на державних активах.
- Українська економіка характеризується такими ключовими рисами:
  - є вільною ринковою економікою;

- роль держави полягає в забезпеченні цілісності ринків, а її втручання у роботу ринку відбувається лише для виправлення фіаско ринку;
- є відкритою, як з точки зору торгівлі, так і руху капіталу;
- її інфраструктуру інтегровано в економіку ЄС та глобальну економіку – зокрема, діють економічно ефективні канали з достатньою потужністю для транскордонної передачі електроенергії, транспортування нафти та газу, авто-, авіа-, морське та залізничне сполучення;
- є привабливою для інвестування з боку зовнішніх та внутрішніх приватних інвесторів завдяки розвиненим ринкам капіталу.

### 1.3. Візія державної власності

Спираючись на щойно озвучені припущення щодо моделі економіки, сформулюємо візію державної власності 2030 року:

- Більшість громадян України та політиків вважають приватну власність ефективнішою за державну та підтримують якісне корпоративне управління для підприємств, що залишаються у державній власності.
- Приватна власність є правилом, а державна – винятком.
  - Держава володіє підприємствами (як на центральному рівні, так і на рівні місцевих органів самоврядування) лише тоді, коли:<sup>9</sup>
    - неможливо отримати суспільно важливі товари або послуги від приватного бізнесу шляхом конкурентних закупівель або через концесію;
    - делегування виробництва таких товарів або послуг приватному бізнесу містить ризики для безпеки України, яких неможливо уникнути іншим чином.
  - Всі підприємства (або окремі бізнес-напрямки цих підприємств<sup>10</sup>), які не підпадають під зазначені вище критерії, у швидкий та прозорий спосіб приватизовано, ліквідовано або перетворено на державні установи. Зокрема, це передбачає продаж усіх без виключення державних банків.
  - Для тієї невеликої кількості підприємств, які залишилися у державній власності, держава максимальною мірою запровадила продаж міноритарних часток зі збереженням мажоритарного контролю.
- Щодо підприємств, які залишилися у державній власності, у повній мірі запроваджено Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного управління державних підприємств.

<sup>9</sup> Це також означає, що таке володіння за своєю природою повинно бути тимчасовим – щойно буде створено умови для того, щоби ці функції виконував ринок, ці підприємства слід приватизувати.

<sup>10</sup> Нашим традиційним прикладом є «Укрзалізниця»: таку компанію можна перед приватизацією реструктурувати, розділивши її на окремі одиниці, які займатимуться, відповідно, вантажними перевезеннями, пасажирськими перевезеннями, експлуатацією залізничної інфраструктури та управлінням нерухомістю (у т.ч. вокзалами та пов'язаною з ними інфраструктурою). Як мінімум, вантажні перевезення, які на сьогодні відповідають за дві третини бізнесу «Укрзалізниці», є очевидним кандидатом на приватизацію. Пасажирські перевезення також цілком можуть бути приватними – у разі необхідності, із наданням державою субсидій вразливим категоріям пасажирів та/або обранням перевізників на конкурентній основі через механізм покладання спеціальних обов'язків та відповідним дофінансуванням з боку держави. Більшість нерухомості «Укрзалізниці» може бути продано, а решта – адмініструватися через механізм концесії. Див. [польський досвід реформ залізниці](#).

## 2. Що для цього треба зробити

Виходячи з візії державної власності, ми пропонуємо наступні кроки для її реалізації до 2030 року.

### 2.1. Для того, щоби громадяни вважали приватну власність ефективнішою за державну

Якщо запропоновану нами візію державної власності буде успішно реалізовано, це означатиме, що у 2030 році більшість громадян та політиків поділятимуть її й не піддаватимуть сумніву вибір ринкової економіки, роль держави у забезпеченні роботи ринку, домінантність приватної власності в економіці та правильність належного корпоративного управління рештою державних підприємств.

Як зазначав Андрій Бойцун у 2019 році у главі «Приватизація і реформа державних підприємств» [книги](#) «Реформи в Україні після Революції Гідності: Що було зроблено, чому не було зроблено більше і що робити далі» (далі – «Аналіз реформ SAGSUR»)<sup>11</sup>, суспільна підтримка приватизації від початку незалежності до 2019 року лише падала. І це стосувалося різних активів – і великих державних підприємств, і малих, і землі.

Ймовірно, такий скепсис українців має коріння у непрозорих продажах державних підприємств на початку 1990-х років, що сприяло формуванню почуття несправедливості та підірвало довіру суспільства до приватизації. Незважаючи на зростання підтримки приватизації після Революції Гідності 2014 року, що ймовірно пояснюється більшою довірою до структурних реформ в цілому, підтримка з тих пір знизилася<sup>12</sup>.

На перший погляд, це видається парадоксом: з одного боку, громадяни рішуче виступають проти корупції та сприймають державні підприємства як основне джерело корупції; з іншого боку, вони, швидше за все, сприймають сам процес приватизації як ще одне, можливо, ще більше джерело корупції, а це може призводити до того, що вони взагалі опиратимуться ідеї приватизації як такої.

Тому в Аналізі реформ SAGSUR Бойцун підкреслював, що владі потрібні успішні приклади прозорої та справедливої приватизації, які би продемонстрували передусім, що вона є можливою. Окрім того, він наголошував на необхідності проведення широкої комунікаційної кампанії, яка би збільшила суспільну підтримку приватизації та реформи корпоративного управління державними підприємствами, щоби зробити ці реформи привабливішими для політиків.

[Опитування](#) ЦЕС 2017 року в рамках дослідження «П'ять реформ уряду: як отримати суспільну підтримку» показало, що лише 12% респондентів мають достатньо інформації про приватизацію, а решта – або хотіла би знати більше, або нічого не знають про неї. Із тих же, хто щось знав про приватизацію, підтримував її лише кожен третій.

Серед переваг приватизації респонденти найчастіше погоджувалися з тим, що політики розкрадають гроші державних підприємств, а потім цими грошима фінансують

---

<sup>11</sup> Докладніше див.: Андрій Бойцун, *Приватизація і реформа державних підприємств*, розділ 7 у: І. Міклош, П. Кухта, «Реформи в Україні після Революції Гідності: що було зроблено, чому не було зроблено більше і що робити далі», Стратегічна група радників з підтримки реформ, Київ, 2019. Доступно онлайн за посиланням: [https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/SAGSUR-book\\_WEB\\_ed.pdf](https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/SAGSUR-book_WEB_ed.pdf).

<sup>12</sup> Там же.

вибори. Вони також погоджувалися з тим, що приватний власник не допустить розкрадання, як і з тим, що приватні підприємства набагато більше, ніж державні, інвестують у нові технології, розширення виробництва, створюють робочі місця.

Але при цьому респонденти вважають, що корупцію на державних підприємствах можна здолати й без приватизації. Також вони побоюються, що умови приватизації буде прописано під конкретних олігархів. На думку респондентів, найважливішим при приватизації є залучити стратегічного інвестора з досвідом та планом розвитку, а не отримати максимальну ціну за підприємство. Вони також вважають, що держава повинна залишити у власності стратегічні підприємства.

Тому ми вважаємо, що комунікація приватизації має спиратися на порівняння ефективності приватної та державної власності. Окрім того, потрібно активно комунікувати, що приватизація є єдиним способом унеможливити корупцію на державних підприємствах, але й сама приватизація повинна відбуватися прозоро.

У цьому сенсі держава повинна показати приклад – по-перше, провести хоча б одну велику, знакову приватизаційну угоду у прозорий спосіб. Станом на сьогодні кандидати на такі угоди є – це й «ОГХК», й «Центренерго», й той самий «ОПЗ», й «Українські енергетичні машини» (об'єднані колишні «Турбоатом» та «Електроважмаш»). У будь-якому разі це повинно бути підприємство, яке можна приватизувати досить швидко. З одного боку, це вимагає вирішення його токсичних проблем (наприклад, токсичного боргу «ОПЗ»), але з іншого – не вимагає довгої реструктуризації. По-друге, держава повинна показати, як нові приватні власники розвивають ці приватизовані підприємства, що передбачає наголос не стільки на ціні продажу, скільки на інших приватизаційних умовах – наприклад, інвестиціях у розвиток.

Так само держава повинна взяти ініціативу з виведення принаймні одного зі знакових державних підприємств на міжнародну біржу (ІРО). Станом на сьогодні на цю роль теж є чудові кандидати – «Укрзалізниця», «Нафтогаз», «Укренерго» чи «Укрпошта». На відміну від інших великих підприємств, які можна приватизувати швидко, ці компанії вимагають реструктуризації перед продажем – проте починати її треба вже зараз. Залучення західних інвестицій у такі підприємства дозволить Україні інтегруватися в європейську економіку та збільшить стимули для Заходу інвестувати в безпеку України – і це теж слід показувати.

Окремою великою можливістю є створення таким шляхом реального фондового ринку в Україні, який надасть поштовх інвестуванню з боку населення і створить реальну зацікавленість у результатах роботи цих підприємств. Водночас потрібно врахувати негативний досвід ваучерної приватизації 1990-х, коли через шахрайські схеми та фактичну відсутність фондового ринку українці так і не стали реальними міноритарними власниками приватизованих підприємств.

Нарешті, державі слід не лише запроваджувати справжнє корпоративне управління на тих підприємствах, які (поки) залишаться в її власності, а й показувати переваги цього. Для прикладу, покращення якості послуг «Укрпошти» – мережа якої охоплює 100% території України – цілком може переконати громадян у правильності корпоративного управління та прозорості.

З початком широкомасштабної російської агресії у 2022 році довіра до влади знову суттєво [зросла](#), хоча вона й мала тенденцію до зниження останнім часом. Як показує попередній досвід, це є можливістю для впровадження непопулярних, але важливих для подальшого економічного розвитку реформ. Враховуючи результати попередніх опитувань, потрібно активно доносити приклади прозорої приватизації після її відновлення у серпні

2022 року. Показувати, як нові власники інвестують у розвиток придбаних активів, створюють нові робочі місця чи сплачують податки, незважаючи на війну.

Ба більше, влада у публічній комунікації має підтримувати приватний бізнес і робити наголос на необхідності розвивати саме його. Треба наголошувати на ключовій ролі приватного бізнесу для збереження економічної стійкості під час війни та повоєнного відновлення. Влада повинна пояснювати, що участь держави в економіці має обмежуватися лише контролем стратегічних активів. Відповідно, позитивне ставлення до приватного бізнесу разом із прозорістю процесу приватизації стимулюватимуть позитивне ставлення до зменшення частки державних активів в економіці.

## **2.2. Для того, щоби приватна власність була правилом, а державна – винятком**

Для цього:

- Слід затвердити на рівні парламенту політику державної власності, яка чітко обґрунтовує мету володіння підприємствами з боку держави за принципами, описаними у візії вище.
- На основі цієї політики – і саме на цій основі – слід зробити «тріаж», тобто сортування державних підприємств (а у випадку великих державних підприємств – також їхніх окремих бізнес-напрямків) на ті, які слід приватизувати, які ліквідувати, які перетворити на державні установи, а які – залишити у власності держави.
- Будь-які підприємства, які не підпадуть під критерії володіння державою, слід у швидкий та прозорий спосіб продати, ліквідувати або перетворити на державні установи. Ми у будь-якому разі вважаємо, що державі слід продати усі державні банки, оскільки жоден із них не виконуватиме тих функцій, які не може виконувати ринок<sup>13</sup>.
- Підприємства, які залишаться у державній власності, слід частково приватизувати, зокрема, через первинне розміщення акцій (IPO), за можливості, із подвійним розміщенням на авторитетній міжнародній біржі та українській фондовій біржі.

Знову звертаємо увагу, що цей рецепт у різних формах уже озвучувався раніше. Так, одним з принципів Плану для України була перевага «приватних рішень над державними», зокрема й з точки зору власності на активи. Пакет реформ SAGSUR передбачав швидку, масову та прозору приватизацію як інструменти боротьби із неефективним управлінням державним майном та корупцією.

Як у Плані для України, так і в Пакеті SAGSUR Андрій Бойцун пропонував єдину політику приватизації, яка визначала би методи приватизації в залежності від типу підприємства (частково це було враховано у Законі про приватизацію 2018 року).

В аналітичній доповіді «Що робити державі зі своїми банками?» Андрій Бойцун та Дмитро Яблоновський дійшли висновку, що ризики володіння державними банками переважають переваги, отже, їх необхідно приватизувати<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Докладніше див.: А. Бойцун, А. Захаров, О. Сердюк, Д. Яблоновський. «Що робити державі зі своїми банками?», Центр економічної стратегії, Київ, 2017. Доступно онлайн за посиланням: <https://ces.org.ua/what-to-do-with-sobs/>.

<sup>14</sup> Там же.

В Аналізі реформ SAGSUR Бойцун писав про те, що приватизація повинна бути пріоритетною реформою, оскільки наявність державних активів є джерелом хабарництва та політичного втручання у роботу бізнесу. Бойцун також піднімав питання про необхідність часткової приватизації великих інфраструктурних підприємств або їхніх окремих бізнесів. Як він зазначав, приватна власність повинна бути правилом, а державна – винятком. Тому приватизація є першим найкращим рішенням, а реформа корпоративного управління – лише другим, і до нього слід удаватися лише тоді, коли приватизація є неможливою.

Нарешті, у Плані реформ CASE Бойцун та Яблоновський зазначали, що держава не повинна використовувати державні підприємства для виконання тих функцій, які здатен виконувати ринок. Вони наголошували, що Україна повинна на рівні парламенту затвердити оновлену політику державної власності, чітко обґрунтувавши мету володіння підприємствами з боку держави; на основі оновленої політики державної власності завершити «тріаж» державних підприємств; а будь-які підприємства, які не підпадають під критерії володіння, – продати або ліквідувати. Зокрема, держава повинна позбутися всіх державних банків.

Також Бойцун та Яблоновський пропонували застосувати часткову приватизацію великих стратегічних підприємств через первинне розміщення їхніх акцій (IPO), за можливості, із подвійним розміщенням на авторитетній міжнародній біржі та українській фондовій біржі.

### **2.3. Для запровадження Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами**

Виходячи з того, що держава затвердить політику державної власності та зробить «тріаж», як описано вище:

- Підприємства, які залишаються у державній власності, слід корпоратизувати<sup>15</sup>.
- В них слід створити наглядові ради з більшістю незалежних членів, при цьому:
  - наглядові ради повинні мати виключні повноваження призначати керівника та затверджувати фінансовий план державного підприємства;
  - необхідно створити повноцінні екосистеми навколо наглядових рад: внутрішній аудит, комплаєнс та управління ризиками.
- Функцію власника державних підприємств слід централізувати у Фонді національного багатства. Аналогічні фонди може бути створено органами місцевого самоврядування.

Знову-таки, такі пропозиції уже озвучувалися раніше. Так, у Плані для України пропонувалося радикальне поліпшення управління державною власністю, зокрема через створення наглядових рад із більшістю незалежних членів (як бачимо, цю пропозицію було частково реалізовано у 2018 році) та централізацію управління державними підприємствами через створення Фонду національного багатства.

Пакет реформ SAGSUR передбачав реформу корпоративного управління державними підприємствами, включаючи корпоратизацію усіх державних унітарних підприємств.

---

<sup>15</sup> Це буде також необхідно у випадках великої приватизації, коли продаватиметься саме бізнес, а не окремі активи державного унітарного підприємства (наприклад, їхня нерухомість чи інфраструктура).

У цьому Paketі серед ключових змін Бойцун називав надання наглядовим радам повноважень призначати керівників та затверджувати фінансові плани державних підприємств. Він також пропонував створення Фонду національного багатства для централізованого управління підприємствами та активами, що залишаться у державній власності.

В Аналізі реформ SAGSUR Бойцун наполягав, що державне володіння кожним окремим активом повинно бути чітко обґрунтованим. Це означає не лише опис напрямків діяльності підприємства, а й головне – пояснення, чому ця діяльність не може або не повинна здійснюватися приватним бізнесом.

У Плані реформ CASE щодо підприємств, які залишаться у державній власності, Бойцун та Яблоновський наголошували на необхідності корпоратизації, створенні незалежних наглядових рад та повноцінної екосистеми навколо цих рад, а також пропонували створення централізованого органу державної власності – Фонду національного багатства.

### 3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів

Наведемо синтез запропонованих рішень у таблиці нижче.

Напрямки	Дії	Термін виконання
<b>Комунікація</b>	Показати успішний приклад прозорої та справедливої приватизації – хоча би одна велика, знакова приватизаційна угода.	2024
	Показати успішний приклад міжнародного IPO – принаймні одне з найбільших, знакових державних підприємств.	2024-2026
	Розробити та впровадити комунікаційний план реформи із залученням органів влади, ЗМІ, експертів, громадських організацій та інших зацікавлених сторін із ключовими повідомленнями/напрямами: <ul style="list-style-type: none"> <li>• домінантність приватної власності;</li> <li>• роль держави – у забезпеченні роботи ринків (умов для бізнесу), а не в участі на цих ринках (веденні бізнесу);</li> <li>• приватизація як спосіб боротьби з корупцією;</li> <li>• успішні приклади приватизації – малої, великої, IPO;</li> <li>• переваги якісного корпоративного управління.</li> </ul>	Постійно протягом 2023-2026
<b>Приватизація<sup>16</sup></b>	Затвердити політику державної власності.	2024
	На основі цієї політики зробити «тріаж» держпідприємств <sup>17</sup> .	2024
	Розробити та впровадити ключові показники ефективності для чиновників та керівників державних підприємств щодо приватизації (деталі див. нижче).	2024

<sup>16</sup> Як для підприємств на державному рівні, так й на місцевому.

<sup>17</sup> Потрібен жорсткий централізований «тріаж», без можливості впливу поточних органів власності, які мають конфлікт інтересів та прагнуть зберегти статус-кво.

Напрямки	Дії	Термін виконання
	У швидкий та прозорий спосіб продати, ліквідувати або перетворити на державні установи всі державні підприємства, окрім тих, що мають залишитися у державній власності.	2024-2026
	Підготувати до продажу та продати усі державні банки.	2024-2027
	Реструктурувати та частково приватизувати підприємства, які залишаться у державній власності, – зокрема, через IPO, за можливості, із подвійним розміщенням на авторитетній міжнародній біржі та українській фондовій біржі.	2024-2027
<b>Корпоративне управління державними підприємствами</b> <sup>18</sup>	Розробити та впровадити ключові показники ефективності для чиновників та керівників державних підприємств щодо втілення реформи корпоративного управління (деталі див. нижче).	2024
	Корпоратизувати державні підприємства (закладено у законопроекті <a href="#">6013</a> ).	2024-2026
	На державних підприємствах, які у відповідності до триажу залишаться у державній власності, створити незалежні наглядові ради з відповідними повноваженнями, зокрема – призначати керівника та затверджувати фінансовий план підприємства (закладено у законопроекті <a href="#">5593-д</a> ).	2024-2027
	Створити екосистеми навколо наглядових рад, зокрема – внутрішній аудит, комплаєнс та управління ризиками.	2024-2027
	Привести корпоративне управління державними підприємствами у відповідність до умов лістингу для проведення IPO.	2024-2029
	Створити Фонд національного багатства (ФНБ) <sup>19</sup> , у якому централізувати функцію держави як власника.	2027-2029

### 3.1. Створення стимулів для запровадження реформ

Якими би правильними не були цілі та інструменти, озвучені вище, реалізація стратегії залежить від якості та стимулів тих людей, які її реалізовуватимуть. Як зазначалося у Пакеті реформ SAGSUR, стимули для приватизації та запровадження найкращих практик корпоративного управління державними підприємствами – зокрема, система заохочень та покарань для чиновників та керівників державних підприємств – повинні бути побудовані таким чином, щоб зробити швидке впровадження цих реформ більш вигідним, ніж збереження статус-кво.

Для цього варто розділити весь процес приватизації та впровадження реформи корпоративного управління на етапи з прив'язкою до конкретного чиновника, що несе відповідальність за виконання етапу. Відповідно, кожен чиновник повинен отримати ключові показники ефективності (КПЕ) на виконання своєї ролі у процесі. Окрім індивідуальних,

<sup>18</sup> Для підприємств, що залишаться у державній власності, – як на центральному, так і місцевому рівні.

<sup>19</sup> Для підприємств на центральному рівні. Аналогічні фонди може бути створено органами місцевого самоврядування.

повинні бути колективні КПЕ – наприклад, при успішній приватизації або завершенні реформи корпоративного управління підприємства, щоби стимулювати командну роботу. Зокрема, бонус працівника Фонду державного майна може залежати від виконання індивідуальних та колективних КПЕ.

Це означає, що здійснення приватизації та реформи державних підприємств залежить від того, наскільки ефективними будуть роль держави в економіці, судова система та державна служба (що, зокрема, передбачає якісних чиновників та конкурентні зарплати), тобто від успішності інших реформ.

Очевидно, що в багатьох випадках корупційна рента чиновника від контролю над державним підприємством може бути значно вищою, ніж потенційний бонус за його реформування або продаж. Централізація функції власника, створення незалежних наглядових рад та екосистем навколо них конкретизує як повноваження, так і відповідальність чиновників стосовно державних підприємств та слугуватиме антикорупційними запобіжниками.

Разом із тим, необхідно запровадити автоматичне звільнення чиновників у випадку невиконання КПЕ, що унеможливить подальше отримання корупційної ренти. Слід збільшувати вірогідність покарання та його суворість, щоби зробити таку ренту менш привабливою. Для цього необхідно розбудовувати спроможність силових органів, зокрема НАБУ, у розслідуванні економічних злочинів, пов'язаних із державними підприємствами.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

Нарешті, реалізація майже будь-якої політики чи реформи стикається з необхідністю йти на політичний компроміс. Цей компроміс може полягати у половинчастих рішеннях та «розбавленні» кінцевої мети – наприклад, приватизації лише малих та незначних підприємств, але відмові від приватизації реально значущих активів. Інший приклад – запровадження одних інструментів корпоративного управління (наприклад, наглядових рад із більшістю незалежних членів), але незапровадження інших (наприклад, відмова від наділення таких наглядових рад потрібними повноваженнями).

На жаль, це той шлях, яким у сфері управління державною власністю Україна йшла донині, і часто це призводить до банальної імітації – або під приводом відкладання змін на кращі часи, або взагалі з оголошенням цієї імітації як реальної зміни. Натомість компроміс може полягати у запровадженні повного рішення після певного перехідного періоду або із поступовим запровадженням елементів, які визначено наперед, – наприклад, прийнятті закону про корпоративне управління державними підприємствами зі всіма необхідними елементами, частина з яких набере чинності після закінчення дії воєнного стану або після здійснення чітко визначених у часі підготовчих дій з боку уряду.

Виходячи з цього, ми пропонуємо такі червоні лінії, які не можна перетинати:

- Для створення довіри до реформ – як з боку власних громадян, так і міжнародних партнерів – держава повинна розробити графік реформ і суворо дотримуватися його.
- Реформи повинні здійснюватися швидко. Повільне здійснення (болючих) реформ призводить до тривалого існування половинчастих рішень або імітації, і це викликає (часто справедливую) критику та невдоволення громадян, а відтак – веде до невідтримки реальних змін або взагалі підтримки відкату назад. На жаль, імітації у

сфері великої приватизації та корпоративного управління державними підприємствами в Україні у 2014-2023 роках досі були прикладом цьому.

- Приватизація має відбуватися прозоро та на конкурентних засадах, а не кулуарно наперед визначеному покупцю. У цьому сенсі Україна зробила великий прогрес у малій приватизації, але реалізація цієї мети у великій приватизації вимагає ширших реформ (наприклад, запровадження реально незалежної судової системи чи створення сильного та реально незалежного Антимонопольного комітету або його аналогу).
- Оскільки первинною метою приватизації повинні бути викорінення корупції, залучення ефективного власника та приплив іноземних інвестицій, краще продавати державні підприємства швидко, аніж відкладати продаж під приводом максимізації ціни. Таке відтягування може відбуватися під приводами очікування на кращу кон'юнктуру ринку, підвищення вартості активів завдяки їх об'єднанню у більші лоти або дроблення на менші тощо. Проте у практиці України 2014-2023 років це призводило лише до зниження вартості активу (якщо не його занепаду) та відсутності приватизації.
- Держава та місцеві органи самоврядування не повинні створювати нові або зберігати у власності підприємства, якщо їхня діяльність не відповідає політиці державної власності.
- Належне корпоративне управління державними підприємствами не повинно розглядатися як оптимальне рішення у будь-якій ситуації. Як правило, державі ефективніше взагалі не володіти підприємствами й не перебирати на себе функції, які може виконувати ринок. Відповідно, реформу корпоративного управління – нехай і найкращу – не можна використовувати для того, щоби замінити (або «підмінити») нею приватизацію.

# ЕНЕРГЕТИКА ТА ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ

*Олена Павленко, Святослав Павлюк*

## 1. Візія для сектору у 2030 році

У 2030 році українська енергетика відновилася після пошкоджень війни та розбудовується відповідно до взятих міжнародних зобов'язань щодо Європейського зеленого курсу та Національно визначеного внеску згідно з Паризькою угодою. Енергетика розвивається, враховуючи потребу досягнення кліматичної нейтральності країни до 2050 року, як і в усіх інших країнах-членах ЄС.

Переглянуто та оновлено, а також опубліковано Стратегію енергетики до 2050 року, Національний План дій у сфері енергоефективності, Національний план з розвитку відновлювальних джерел енергії (ВДЕ), інші національні плани відповідно до європейських вимог, а їх впровадження спирається на визначені й реалістичні джерела фінансування. Прийнято Водневу стратегію та план її реалізації, визначено місце і обсяг водню в енергетиці та економіці України.

Українські мережі повністю інтегровані й синхронізовані з енергетичними мережами Європейського Союзу. Сприятлива тарифна та інвестиційна політика сприяють залученню приватних інвестицій та участі українських енергетичних компаній в роботі на енергетичному ринку ЄС, рівень заборгованості на енергетичних ринках є мінімальним. У Конституції закріплені статус незалежного регулятора в різних секторах, у тому числі енергетики, НКРЕКП є юридично, фінансово та організаційно незалежною структурою.

Сформовано та реалізується план розвитку розподілених маневрових потужностей як важливий компонент розвитку джерел відновлювальної енергії. Нові ліцензійні генеруючі потужності енергії з відновлювальних джерел плануються з вимогою встановлення накопичувачів енергії, які допомагають балансувати енергосистему.

У країні існує система торгівлі викидами, яка максимально відповідає вимогам і практикам торгівлі викидами в ЄС. Ставка податку на викиди CO<sub>2</sub>, запроваджена Законом, є передбачуваною, графік його поступового збільшення є обговореним та оприлюдненим. Кошти, що надходять з цього податку, спрямовуються на заходи з енергоефективності та на заміщення викопних палив. Визначено порядок використання цих коштів і те, який орган є їх розпорядником.

Ухвалено вторинне законодавство, яке визначає категорії вразливих споживачів газу, електричної та теплової енергії, всі субсидії для таких категорій споживачів є цільовими й монетизованими. Система ідентифікації вразливих споживачів, нарахування субсидій, моніторинг вразливих споживачів є максимально цифровізованими, статистична інформація є максимально публічною.

Реалізується план з поступової відмови від використання вугілля до 2035 року, вугільні регіони запроваджують ініціативи для розвитку локальної економіки та створення нових робочих місць, які не залежать від діяльності з видобутку вугілля. Створені необхідні умови (законодавчі, регуляторні, інші) для переходу теплової генерації з вугілля на інші види палива – або умови для створення нових видів теплової генерації.

Забезпечено стовідсотковий облік всіх видів енергії та енергоресурсів на рівні споживачів, які є доступними до використання та аналізу споживачами. В будинках та

будівлях, що приєднані до теплових мереж, встановлено індивідуальні теплові пункти. Розроблена та впроваджується програма декарбонізації систем опалення та охолодження, працюють стимули для запровадження теплових pomp, а також стимули їх виробництва в Україні. Всі нові будівлі відповідають стандарту ZEB – будівель з нульовим споживанням енергії.

Запущено програму модернізації житлового фонду, яка дає можливість виконати встановлену національну ціль щорічної модернізації 3 відсотків цього фонду: багатоповерхового всіх форм власності й управління та індивідуальної забудови.

## **2. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів**

Внаслідок воєнних дій значно ускладнено планування практичних кроків із модернізації енергетики, оскільки до закінчення воєнних дій такі кроки будуть здебільшого стосуватися утримання енергетичної системи в працездатному стані. Протягом 2022-2023 понад 50% енергетичної інфраструктури було пошкоджено або зруйновано; атаки більше 1200 ракет на енергетичні об'єкти змусили уряд та енергетичні компанії спрямовувати кошти не стільки на розвиток системи, скільки на ремонт та повернення її до робочого стану.

Фактором, що зменшує невизначеності планування, є вимоги ЄС до України як майбутньої країни-члена. Європейське законодавство, у тому числі Європейський зелений курс, вимоги кліматичної нейтральності до 2050 року, стандартів зелених будівель, збільшення частки ВДЕ в енергетичному балансі – усе це є рамкою для законодавчого і регуляторного поля України на наступні десятиліття. Частина такого законодавства може бути адаптована під українські умови, частина має бути прийнятою без змін.

Основними компонентами стратегії реформ у цьому напрямку будуть:

### **1. Енергетична безпека:**

- Розширення конекторів мереж газу та систем передачі електроенергії з електроенергетичними та газовими мережами ЄС.
- Розвиток відновлюваних джерел енергії (ВДЕ): збільшення інвестицій та розвиток проектів з використання сонячної, вітрової, гідроенергетики та інших відновлюваних джерел для зменшення залежності від традиційних джерел.
- Збільшення видобутку газу як перехідного палива, що може використовуватися для маневрової генерації.

### **2. Внутрішній енергетичний ринок:**

- Перехід до економічно обґрунтованих тарифів та монетизація всіх субсидій. Запровадження системи повернення існуючих боргів на ринку.
- Перегляд плану розвитку системи передачі електроенергії з врахуванням розвитку розосередженої маневрової генерації та максимального використання скидного тепла в міських теплових мережах.
- Затвердження ресурсної стратегії країни, створення регуляторних та дозвільних умов для більш активної участі в аукціонах з розвитку нафтогазовидобутку та критичних мінералів українських та міжнародних компаній.
- Повернення до програми “gas release” program для формування конкурентних цін на ринку газу та активізації конкуренції серед постачальників.

- Подальше спрощення процесу переходу між постачальниками газу чи електроенергії, як для промислових споживачів, так і для населення.
- Передача в концесію / приватизація розподільчих газових чи електричних мереж, модернізація та моніторинг розвитку мереж з боку НКРЕКП.
- Подальше спрощення підключень до газових та електричних мереж з боку бізнесу.
- Відновлення реформи корпоративного управління державних енергокомпаній.
- Перегляд Національного плану дій (НПД) у сфері енергоефективності до 2030 року та Плану заходів з реалізації НПД.
- Забезпечення доступного фінансування Національного плану дій.
- Формування мікромереж децентралізованого електропостачання на основі місцевих джерел відновлювальної енергії та потужностей місцевої маневрової генерації для зміцнення загальної стійкості енергосистеми.
- Формування місцевих та регіональних енергетичних планів на основі максимального використання місцевих джерел відновлювальної енергії з врахуванням вимог Європейської зеленої угоди.

### 3. Енергоефективність:

- Забезпечення стовідсоткового обліку всіх видів енергії в кінцевих споживачів.
- Забезпечення спрощеної енергетичної сертифікації всіх будинків для того, щоб власники і мешканці розуміли рівень енергоспоживання й видатків на енергію.
- Встановлення систем регулювання – індивідуальних теплових пунктів для всіх будинків, під'єднаних до мереж централізованого теплопостачання.
- Визначення дати переходу всього нового будівництва до стандарту ZEB – будівель із нульовим споживанням енергії.
- Запровадження стандартів та стимулів / заохочень для зелених будівель.
- Визначення плану переходу до вискоелективних і безвуглецевих систем теплопостачання, визначення термінів відмови від індивідуальних газових котлів.
- Опрацювання програми розвитку, виробництва та стимулів запровадження теплових pomp для систем опалення.
- Запуск програм підтримки, низьковідсоткового кредитування та стимулювання заходів з енергоефективності у всіх видах і типах власності будівель та будинків.

### 4. Декарбонізація:

- Запровадження системи торгівлі викидами та/або визначення й фіксація графіка поступового збільшення ставки податку на викиди CO<sub>2</sub>. Визначення порядку розподілу та використання цих коштів і того, які органи є їх розпорядниками, та спрямування їх на заходи з енергоефективності та за заміщення викопних палив.
- Введення податку на викиди CO<sub>2</sub> для власників індивідуальних систем опалення на викопних паливах.
- Розробка та впровадження стандартів та норм, що регулюють якість, зберігання, транспортування та використання водню як передумови до розвитку водневої економіки.

### 3. Які червоні лінії не можна перетинати?

Якщо український енергетичний ринок буде залишатись негнучким до цінових коливань від впливу різних фактів (зовнішніх чи внутрішніх), він буде існувати радше формально, і в секторі будуть накопичуватись борги між різними учасниками ринку. Існування боргів та їх зростання уже зараз є одним із факторів, що стримують прихід можливих інвесторів в Україну. Тому «червоною лінією» буде збереження «ручного» регулювання ринку в умовах, коли війна завершиться.

Подальша централізація рішень в енергетичному секторі є ще однією «червоною лінією» для майбутнього. Це не лише порушує європейське законодавство, але й не дозволяє ринкам газу та електроенергії ефективно розвиватись і забезпечувати чесну конкуренцію. Важливо, щоб регулятор повернувся до організаційної, юридичної та фінансової незалежності, – підготовку необхідних рішень можна почати вже зараз, а внести зміни в Конституцію, як цього вимагає рішення Конституційного суду, потрібно буде зробити відразу після перемоги у війні.

Подальше закриття даних та інформації в енергетичному секторі також є «червоною лінією», яку вже зараз перетнуто. Велика кількість наборів даних, які дають можливість журналістам та експертам, як і бізнесу, незалежно аналізувати стан справ у секторі, сьогодні є закритою, при цьому багато з наборів при публікації не створюють загрозу енергетичній чи національній безпеці України. Критично важливо повернутись до довоєнної роботи Держстату, а також до публікації тих даних, які не є критичними для безпекових питань.

Популістська тарифна політика й адміністративне викривлення цінових сигналів є тим фактором, який десятиліттями стримує суспільний запит на масштабну програму термомодернізації будівель та нищить економічну окупність проектів енергоефективності. Енергоефективність має спиратися на реальні тарифи, врахування податку на викиди парникових газів та мати найвищий пріоритет.

Інші червоні лінії:

- Утримання крос-субсидій на ринку електроенергії.
- Утримання регульованих цін і покладання спеціальних обов'язків на ринку газу.
- Продовження існування зеленого тарифу понад 2030 рік.
- Відмова від зобов'язань припинити використання вугілля в енергетиці.
- Продовження практики переходу громад та будівель із централізованих систем опалення на індивідуальні, що використовують викопне паливо.
- Видавання дозволів на будівництво сонячних та вітрових електростанцій без включення необхідності будівництва накопичувачів для місцевого балансування генерації.
- Прийняття додаткових міжнародних зобов'язань у сфері декарбонізації без визначення джерел фінансування дій.
- Відсутність джерел фінансування програм енергоефективності для всіх видів будинків та будівель.

# ІНФРАСТРУКТУРА

*Ірина Коссе, Ігор Бураковський*

## 1. Візія інфраструктури України у 2030 році

Україна у 2030 році стала євразійським логістичним та транзитним хабом. Санкції проти РФ зумовили необхідність переорієнтувати логістичні маршрути, які раніше пролягали через територію РФ та Білорусі. Тепер товари з Азії, зокрема з Індії та Китаю, прямують на захід, використовуючи Новий Шовковий Шлях та перський шлях (логістичний шлях Південь – Північ), який прокладали через Індію, Іран та країни Кавказу.

Зацікавлені країни надали фінансову підтримку відновленню та розвитку транспортної інфраструктури в Україні, включаючи залізничну, морську, річкову, автомобільну та авіаційну.

До 2030 року забезпечене стабільне функціонування критичної інфраструктури країни з урахуванням уроків війни. Україна створила ефективну державну систему захисту відповідних об'єктів, використовуючи найкращий досвід, зокрема ізраїльський, та технологічні досягнення розвинених країн світу, зокрема членів НАТО, поєднавши протидію військовій агресії з протидиверсійним захистом об'єктів енергетики, транспорту та інших стратегічно важливих галузей. Критична інфраструктура країни стала стійкою до можливих зовнішніх військових та пов'язаних з військовими шоків.

Транспортна та логістична системи України відновили свій транзитний потенціал та прискорили модернізацію відповідних об'єктів на інноваційних засадах у відповідності до світових та європейських стандартів. Транспортна інфраструктура країни інтегрувалась у європейський транспортний простір шляхом гармонізації правових аспектів її функціонування з європейським законодавством та створення відповідної інфраструктури. Україна разом з ЄС адаптувала європейський та український ринки перевезень до вимог Європейського зеленого курсу, активно співробітничала з ЄС у рамках розвитку європейської транспортної мережі TEN-T. Україна продовжує спільно з ЄС активно реалізовувати курс на енергетичну безпеку та перехід до низьковуглецевої економіки.

Ліквідовано обмеження у логістиці з країнами Європейського Союзу шляхом розширення пропускної спроможності дунайських портів та спорудження транскордонних агропромислових складських комплексів у співпраці з ЄС, здійснена технічна модернізація інфраструктури України відповідно до стандартів ЄС. Сформовано спільні транспортні маршрути з партнерськими країнами, включаючи використання річкових портів та сухопутних маршрутів для збільшення обсягів експорту українських товарів.

Відновлена та модернізована розгалужена мережа об'єктів ринкової інфраструктури, які постраждали внаслідок військової агресії. Це стало одним із пріоритетних завдань нормалізації економіки та суспільства у воєнний та післявоєнний період. Створена єдина національна мережа складського господарства та місць для паркування вантажного автотранспорту для забезпечення надійних ланцюгів постачання товарів на території країни, а також мережа інформаційних та постачальницьких організацій, що сприяло прискоренню розвитку товарного ринку в Україні та її регіонах.

У 2030 році Україна сприймається не лише як важливий експортер металів чи зерна, але й утворюється як постачальник сучасного промислового устаткування, потужних

двигунів та обладнання, в тому числі інфраструктурного призначення. Іноземні покупці радо купують українські якісні харчові продукти.

Відбувся перехід від традиційної до зеленої логістики, яка стала домінантною формою організації логістичних процесів, що по своїй суті означає реалізацію відповідних економічних інтересів підприємства у найбільш екологічно безпечний спосіб. Залізничний транспорт представлений «зеленими» вагонами-зерновозами та сучасними електротягами. Річковий транспорт все ширше використовує судна, які працюють на водні. Зарядними станціями для електрокарів покрито 90% території країни.

Інфраструктура перетворилася на каталізатор економічного зростання, адже зелена економіка, енергоефективність, надійність та інтелектуальність неможливі без пошуку та імплементації відповідних технологій.

Розвиток річкового транспорту та мережі автомобільних доріг, що відповідають європейським стандартам, стали пріоритетами транспортного будівництва. Створена розвинена мережа авіаперевезень, включаючи регіональні аеропорти та залучення лоукостерів.

Україна стала ключовим регіональним транзитним вузлом, конкуруючи за транспортні потоки раціональною політикою ціноутворення та якістю інфраструктурних послуг. Територіальний розвиток враховує інфраструктурні потреби різних громад, а міжнародне сполучення українських міст стало надзвичайно зручним.

Високий рівень міжрегіональної та внутрішньорегіональної мобільності забезпечується зручним та швидким сполученням між різними частинами країни.

## **2. Що для цього треба зробити?**

Стимулювання довгострокового інвестування в транспортну і логістичну системи та диверсифікація джерел фінансування – це основні каталізatori необхідних змін. Зокрема, у контексті трансформації транспортної системи, спрямованої на декарбонізацію, особливу увагу слід приділити залізничному транспорту, що передбачає впровадження новітніх технологій, що якісно змінюють його технічні характеристики та логістику перевезень. Навіть враховуючи значний часовий інтервал, необхідний для впровадження цих технологій (особливо в залізничній галузі, де від концепції до практичного випробування може пройти не менше 10-15 років), соціальні та економічні вигоди перевищують над «вартістю» політичних зусиль та інвестицій, вкладених в цей процес.

Розгалужена інфраструктурна мережа індустриальних парків виступає важливим кроком для залучення потенційних інвесторів у капіталомісткі інноваційні проекти, в тому числі в сфері інфраструктури. Зокрема, виконання положень Закону України про стимулювання створення індустриальних парків № 1710-IX від 7 вересня 2021 року, що передбачає надання безповоротних коштів для облаштування індустриальних парків та компенсацію відсоткових ставок за кредитами, сприятиме їхньому подальшому розвитку.

Широка мережа логістичних центрів, що відіграють роль накопичувачів, забезпечуючи зберігання та розподіл продукції, сприятиме розвитку внутрішнього агропродовольчого ринку. Разом із впровадженням відповідних інституціонально-економічних механізмів, це зміцнить позиції малих і середніх виробників та сприятиме ефективному перерозподілу доданої вартості в ланцюгах постачання. Фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури за допомогою раціонального використання коштів

сприятиме відновленню нормального функціонування стратегічних товарних ринків в країні та забезпечить прозорість фінансування процесів відновлення України.

У післявоєнний час, зважаючи на значні матеріальні втрати в різних сферах економіки, Україна потребуватиме швидкого та ефективного відновлення економіки та соціальної сфери. Матеріальні втрати сьогодні оцінюються в суму 100 мільярдів доларів, при цьому загальні економічні втрати становлять 500-600 мільярдів. Компенсувати ці втрати можливо завдяки міжнародній допомозі та конфіскації активів РФ. Значний обсяг міжнародної допомоги дозволить провести модернізацію зруйнованої та застарілої інфраструктури за найсучаснішими світовими стандартами, залучаючи провідні компанії галузі. Створення нової, сучасної транспортної, енергетичної, виробничої та комунальної інфраструктури виведе економіку України на якісно новий рівень розвитку.

Для досягнення цілей візії 2030 року Україна потребує реалізації стратегії інноваційного розвитку транспортної інфраструктури. Ключовим елементом розбудови інфраструктури є чітке розмежування сфер відповідальності між державою, бізнесом та регіонами. Реформа корпоративного управління та реструктуризація великих державних компаній, що працюють у сфері інфраструктури («Укрпошта», «Укрзалізниця» тощо), є критично необхідним етапом цього процесу.

Інтеграція відповідних видів транспорту в міжнародні транспортні мережі та розбудова ефективної системи регулювання окремих секторів інфраструктури, враховуючи міжнародні стандарти та кращі практики ЄС, мають критичне значення для досягнення цієї мети. Залучення приватних інвесторів шляхом державно-приватного партнерства та використання стратегій середньо- та довгострокового фінансування має стати ефективним інструментом забезпечення реалізації зазначених завдань.

Окрім цього, будівництво сучасної високоякісної системи підготовки фахівців у сфері транспорту та логістики є ключовим аспектом успішної реалізації визначених завдань.

### **3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів**

**Залізничний транспорт.** До 2030 року ключовим викликом для України стане відкриття ринку залізничних перевезень для приватних економічних агентів, оскільки тільки через розвиток конкурентного середовища можна створити передумови для довгострокового зростання цього сектору економіки.

Проте процес реформування сектору може бути ускладнений внаслідок відтермінування поділу «Укрзалізниці» на оператора інфраструктури та перевізника, або таким поділом, при якому фактично збережеться сьогоднішня структура галузі. Приватні перевізники почувають себе дискримінованими та теоретично можуть звернутися до суду для захисту своїх прав. Навіть один такий судовий прецедент може суттєво вплинути на привабливість залізниці для недержавних учасників ринку.

Водночас жорстка конкуренція з приватними перевізниками може привести до ситуації, коли «Укрзалізниця», яка потребує масштабного відновлення та модернізації основних засобів, може опинитися в складному становищі, навіть під загрозою банкрутства. З іншого боку, допомога з боку держави може призвести до дискримінації перевізників, про що говорилось вище.

Низькі темпи втілення реформ на залізниці або їх відсутність може стимулювати вантажоперевізників активніше вибирати альтернативні види транспорту, особливо автомобільний. Серед інших чинників це може призвести до зменшення частки залізничного транспорту, підвищенню цін на залізничні перевезення та скорочення обсягів експорту товарів.

До 2030 року очікується значне зростання попиту на залізничні перевезення зі сторони аграрно-промислового комплексу, переробної та видобувної промисловості, а також виробників будівельних матеріалів та інших галузей. Особливо суттєве зростання очікується з боку переробної промисловості. Відповідно, Україні необхідна масштабна модернізація залізничного транспорту України. Найбільше інвестицій потребують всі інфраструктурні об'єкти, а, особливо – локомотивна вантажна тяга та парк вантажних вагонів.

Однією з галузей економіки, яка може скористатись можливостями, що надає відбудова та модернізація залізничного транспорту, є виробництво металу та металопрокату різних категорій. Мова йде про виготовлення металевих листів та інших матеріалів, які є основою для виготовлення вагонів, тяги та інфраструктурних об'єктів (мостів та будівель). Крім цього, слід назвати виробництво двигунів, що становить суттєву частину вартості локомотивів. При будівництві залізничних колій потрібні не лише рейки, а й шпали, щебінь, кріплення, а також стовпи та дроти, особливо для електрифікованих ліній. Інфраструктурні будівельні роботи вимагають значних людських ресурсів, оскільки їх механізувати або автоматизувати значно складніше, на відміну від виробництва вагонів та тяги.

Україна має здійснити цілу низку системних заходів, які дозволять фактично запустити процес інвестування у відновлення та розвиток залізничного транспорту. Ці заходи мають бути спрямовані на ефективне використання наявних людських, матеріальних та фінансових ресурсів, а також усунення корупційних ризиків. Важливим елементом відповідних кроків має стати автоматизація відповідних виробничо-комерційних та управлінських процесів, урахування перспектив та напрямків розвитку автомобільного та річкового транспорту тощо.

Україна має також імплементувати 7 директив та 4 регламенти Європейського Союзу у сфері залізничного транспорту. Зокрема, йдеться про ліцензування залізничних підприємств, розділення пропускнуої здатності залізничної інфраструктури та стягнення зборів за користування залізничною інфраструктурою, забезпечення безпеки залізниць, сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів, а також забезпечення інтегрованості залізничної системи. Відповідний проєкт Закону, який адаптує національне законодавство України до багатьох положень законодавства ЄС, розроблений та знаходиться на розгляді Верховної Ради України протягом останніх п'яти років.

Продовження реформ «Укрзалізниці» стосуватиметься також розподілу компетенцій між різними підприємствами, які відповідатимуть за стан інфраструктури, ремонт устаткування, а також за пасажирські та вантажні перевезення. Цей крок є важливим для подальшого покращення функціонування залізниці.

Пілотний проєкт із впровадженням приватної локомотивної тяги на залізниці слід продовжити та детально проаналізувати його результати. Успішна реалізація цього проєкту створить можливості для надання приватним компаніям постійного доступу до залізничної інфраструктури, що, в свою чергу, підвищить ефективність залізничних перевезень.

Налагодження національного виробництва залізничних вагонів за європейськими стандартами та укладення угоди з ЄС про допуск українських вагонів до залізниць країн

Європейського Союзу є важливими кроками для підвищення конкурентоспроможності української залізничної галузі та розширення можливостей міжнародних перевезень.

**Морський транспорт.** Для підвищення привабливості морських портів України слід переглянути політику встановлення портових зборів. Враховуючи потенційні військові загрози, необхідно запровадити цілий комплекс заходів безпеки в морських портах.

Важливе значення має встановлення конкурентоспроможних тарифів на портові послуги.

Україна повинна здійснити цілий ряд кроків для підвищення безпеки мореплавства та соціального захисту моряків. В цьому зв'язку ратифікація Конвенції Міжнародної організації праці про працю в суднопластві 2006 року є першочерговим заходом для забезпечення відповідних умов праці та соціального захисту моряків тощо.

Державно-приватне партнерство (ДПП) є ключовим інструментом для залучення коштів на реконструкцію та відновлення портової інфраструктури. Розділення інфраструктури та операційної діяльності портів є ще одним важливим аспектом реформування сектору. Європейський підхід в цьому питанні передбачає таке розділення, на відміну від інтегрованої моделі, яка «працює» в Північній Америці. Ми передбачаємо, що після війни для українських портів також буде обрана модель розділення інфраструктури та операційної діяльності портів.

Важливим кроком також є включення української частини річки Дунай до карт внутрішніх навігаційних шляхів (TEN-T) від морського підхідного каналу до Ізмаїльського Чаталу.

**Авіаційний транспорт.** Повноцінне використання можливостей Угоди про спільний авіаційний простір з ЄС – це важливий крок у розвитку авіаційної галузі України. Залучення європейських авіакомпаній до роботи на внутрішньому ринку сприятиме підвищенню конкуренції та розширенню асортименту вибору транспортних послуг для пасажирів.

Стандарти та рекомендовані процедури, визначені Міжнародною організацією цивільної авіації для цієї галузі, є загальноновизнаними принципами стабільного та безпечного функціонування галузі цивільної авіації. Глобальний підхід до експлуатації сприятиме успішній реінтеграції аеропорту «Сімферополь» в українську авіаційну систему після завершення окупації Криму. Водночас аеропорти «Донецьк» і «Дніпро» потребують значних інвестицій для проведення реконструкції. Імовірно, що вартість відповідних проектів складатиме сотні мільйонів доларів, і повернення їх в авіаційну систему України станеться пізніше.

Ключовими питаннями стануть приватизація та економічне регулювання аеропортів. Можливо, буде необхідна участь державного сектору у розвитку аеропортів після завершення війни. Україна ще не завершила дискусію, в якій формі власності мають перебувати аеропорти, у державній, муніципальній чи приватній. У будь-якому випадку, ми рекомендуємо надати органам місцевого самоврядування частку у власності або права голосу в управлінні місцевими аеропортами. Крім того, вирішення питань розвитку міжрегіонального сполучення повинно здійснюватися на регіональному рівні, а не в рамках планування розвитку авіаційної інфраструктури на рівні центрального уряду. Певний рівень участі центрального уряду є необхідним, проте важливо забезпечити баланс між цією участю та конкуренцією між регіонами у сфері надання авіаційних послуг.

Ще одним альтернативним шляхом для залучення приватного сектору при збереженні державної власності є укладення договорів концесії для аеропортів. Після війни такі механізми можна розглянути для відновлення найбільших аеропортів, що зазнали значних пошкоджень, – «Донецьк», «Луганськ», «Дніпро». При модернізації та відновленні регіональних аеропортів, інфраструктура яких до війни була слаборозвиненою або була пошкоджена внаслідок російських бомбардувань (наприклад, аеропорти Вінниці та Кривого Рогу), також можна скористатись договорами концесії.

**Автомобільний транспорт.** Щоб оновити український автопарк, слід встановити більш суворі правила реєстрації транспортних засобів з великим пробігом. Контроль за обігом незареєстрованих авто та застосування відповідних митних процедур обмежувального характеру при розмитненні імпортованих автомобілів також є важливими інструментами досягнення цієї мети. Фактично оновлення автопарку – це інструмент декарбонізації транспортної системи України.

Для залучення інвестицій у відновлення транспортної галузі важливе значення матиме подальший розвиток державно-приватного партнерства (ДПП).

Для найефективнішого використання механізмів ДПП у процесі відбудови об'єктів, пошкоджених у ході воєнних дій, важливо прийняти Закон України про вдосконалення механізму залучення приватних інвестицій з використанням механізму державно-приватного партнерства (законопроект від 01.07.2022 р. № 7508). Цей законопроект спрощує та прискорює процедури підготовки конкурсів та реалізації будівельної фази для проєктів з відновлення та невеликих проєктів ДПП. У законопроекті також важливо передбачити механізми для запобігання несправедливому розподілу ризиків та винагород між учасниками проєктів ДПП, а також визначити чіткі принципи надання гарантій приватним компаніям, які інвестують у відновлення країни в умовах воєнного стану.

Державно-приватне партнерство забезпечить розвиток дорожньої мережі не тільки з точки зору виходу галузі на певний рівень прибутковості, але й підвищить рівень суспільного добробуту та обороноздатності країни.

Розбудова системи платних доріг потенційно є найефективнішим способом фінансування сектору безпосередньо користувачами транспортних магістралей. Крім того, слід запровадити ефективні економічні інструменти регулювання роботи операторів автомобільних доріг та підтримки доріг в належному стані через використання відповідних стимулів за умови дотримання заздалегідь встановлених стандартів якості послуг.

Для забезпечення стабільного товарообігу до моменту набуття членства в ЄС Україні важливо активізувати діалог щодо укладення Угоди про лібералізацію транзитних вантажних перевезень з ЄС.

Одним із ключових кроків на шляху до продовження та укладання вищезазначених угод та наближення до режиму внутрішнього ринку є забезпечення конкурентоздатності сектору. Це вимагає впровадження системи забезпечення адекватного рівня професійної компетентності менеджерів (управителів) у сфері міжнародних автомобільних перевезень, яка це передбачено Регламентом (ЄС) № 1071/2009. Відповідний законопроект вже зареєстровано у Верховній Раді України, він має бути ухвалений якнайшвидше в якості підготовки до переговорів з ЄС.

Потрібно також узгодити максимальні вагові та габаритні параметри транспортних засобів з європейським законодавством. У цьому напрямку вже досягнуто певного прогресу в Україні, проте потрібно ще доопрацювати відповідні нормативні документи з тим, щоб

вони повною мірою відповідали Директиві Ради 96/53/ЄС та Постанові Кабінету Міністрів України від 09 лютого 2022 р. № 105, які визначають «дозволені максимальні розміри», «неподільний вантаж» та інші параметри та встановлюють ставки плати за проїзд транспортними засобами, параметри яких перевищують дозволені. Повна відповідність є ключовою вимогою для забезпечення рівних умов та конкурентоспроможного середовища для транспортних засобів, які експлуатуються в ЄС, а також для їх виробників і операторів.

Не менш важливим є забезпечення європейського рівня безпеки при перевезенні небезпечних вантажів для всіх видів транспорту (автомобільного, залізничного та річкового). Це вимагається Директивою 2008/68/ЄС. Відповідний законопроект вже зареєстрований у Верховній Раді України, тому цю вимогу можна виконати найближчим часом.

З метою забезпечення безпеки експлуатації транспортних засобів необхідно:

1. Проводити регулярні перевірки технічного стану колісних транспортних засобів на їх придатність до експлуатації відповідно до Директиви 2014/45/ЄС.
2. Встановлювати та використовувати пристрої для обмеження швидкості руху автомобільних транспортних засобів відповідно до Директиви Ради 92/6/ЄЕС.
3. Впроваджувати використання тахографів в рамках концепції “zero vision” для досягнення нульового рівня смертності на автомобільних дорогах до 2050 року.

### **3. Які червоні лінії не можна перетинати?**

- Уникнення затримок у впровадженні заходів для надійного захисту критичної інфраструктури від руйнувань і пошкоджень. Ці заходи мають критично важливе значення для економічного відновлення країни.
- Гальмування необхідних інституційних змін як інструменту розбудови безпечного режиму функціонування критичної інфраструктури в державі. Безпека критичної інфраструктури – передумова ефективності її функціонування та успішного залучення іноземних інвестицій.
- Ефективний моніторинг та об’єктивне оцінювання ефективності функціонування інфраструктурних об’єктів та їх відповідності реальним потребам.
- Розвиток інфраструктури вимагає відповідного кадрового забезпечення, професійного управління та запровадження соціальної відповідальності на рівні всіх суб’єктів господарювання в цій сфері.
- Низькі темпи реформування інфраструктури в частині впровадження новітніх технологій, розробки та імплементації інновацій тощо – це відставання всієї економіки, а не тільки інфраструктури.
- Можливості територіальних громад щодо розвитку транспортної мережі та локальних ринків мають адекватно оцінюватись та реалізовуватись. Розбудова регіональної (місцевої) транспортної мережі – невід’ємна складова розбудови української інфраструктури.
- Стратегічне планування розвитку інфраструктурних об’єктів, адекватне фінансування інфраструктурних проєктів та чітке розмежування відповідальності за реалізацію інфраструктурної політики між органами державної влади та всередині відповідних управлінських структур.
- Державно-приватне партнерство – вельми важливий інструмент розвитку інфраструктури та залучення іноземних інвесторів, який має особливе значення в українських реаліях.

- Декарбонізація транспорту – це процес, який не можна відкладати.
- Не можна порушувати принципи енергоефективності та екологізації у відновленні та розвитку інфраструктури країни.
- Активна участь громадянського суспільства у визначенні пріоритетів розвитку інфраструктури. Конструктивний діалог влади, суспільства та бізнесу на центральному та місцевому рівнях – запорука ефективної розбудови інфраструктури в інтересах всього суспільства.
- Створення державних перевізників на окремих ринках несе загрозу конкуренції як механізму ефективного використання наявних ресурсів та раціонального забезпечення відповідних потреб.
- Залишковий принцип фінансування розвитку інфраструктури – шлях в нікуди.

# ДОВКІЛЛЯ

*Ігор Бураковський, Станіслав Юхименко*

## 1. Візія України 2030 у сфері довкілля

Українське суспільство згуртовано навколо ідеї захисту довкілля та активно впливає на розробку та імплементацію відповідної політики на рівні країни, регіонів та громад.

В суспільстві формується повноцінна екологічна свідомість, яка виявляється у чітко сформульованому запиті на зелений соціально-економічний розвиток та нульовій толерантності до порушення екологічних норм і стандартів.

Здійснено перегляд стратегічних документів екологічної політики у зв'язку з нинішніми реаліями – війною, необхідністю поточної та повоєнної відбудови економіки та підготовкою й початком переговорів про вступ до ЄС.

В країні сформована повноцінна система державного екологічного менеджменту, ключовим елементом якої є сукупність дієвих економічних механізмів та стимулів вирішення екологічних проблем, або в більш загальному плані економічної мотивації переходу до зеленої економіки.

Створена ефективна державна система моніторингу навколишнього середовища як інструмент задоволення інформаційних потреб управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, яка відповідним чином інтегрована з аналогічними системами інших країн. Ця система, зокрема, забезпечує оцінювання та аналіз екологічних наслідків війни, що дозволяє адекватно планувати заходи екологічного відновлення.

Відновлення економічної активності знаходить свій прояв, зокрема, в тому, що підприємства почали реалізацію власних екологічних проєктів або запустили виробництво екологічних товарів, займаються розробкою зелених технологій та наданням відповідних послуг. В цілому ж екологічні аспекти виробничо-комерційної діяльності стають невід'ємною складовою стратегій розвитку компаній та відповідних управлінських рішень.

Україна бере активну участь в міжнародній співпраці в сфері охорони навколишнього природного середовища в різних форматах, на різних майданчиках, в різних сферах.

## 2. Що для цього треба зробити?

Для початку слід зазначити, що сьогодні в Україні вже напрацьовано:

1. Бачення природи, масштабів та наслідків екологічних проблем та шляхів їх вирішення, які викладені в різного роду робочих та експертних матеріалах типу Моніторинг довкілля, Аналітична записка щодо стану та перспектив розвитку державної системи моніторингу довкілля тощо<sup>20</sup>.

Водночас такого роду документи сьогодні мають враховувати екологічні наслідки російської агресії, пов'язану з війною невизначеність тощо. Іншими словами, аналітичне

---

<sup>20</sup> Моніторинг довкілля. Аналітична записка щодо стану та перспектив розвитку державної системи моніторингу довкілля. Київ, 2023. Джерело: [https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/Monitoring-Green-Paper\\_15\\_02\\_2022.pdf](https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/Monitoring-Green-Paper_15_02_2022.pdf).

забезпечення сьогодні набуває особливого значення, а наукова та соціальна відповідальність їх авторів багатократно зростає.

2. Ціла низка стратегічних документів політики, які прямо чи опосередковано визначають напрямки, принципи, механізми та інструменти екологічної політики та протидію кліматичним змінам.

3. Низка законів, які регулюють окремі блоки суспільних відносин в сфері довкілля.

Водночас сьогодні зусилля мають бути спрямовані на пошук інструментів вирішення екологічних проблем шляхом створення ефективної інституційної системи управління зеленим переходом в широкому розумінні цього терміну.

Україна потребує перегляду чинних стратегічних документів політики (чинних та майбутніх) в цілому та в частині екологічного захисту зокрема. Мова йде про План відновлення країни, єдиний План реформ до 2027 року (в процесі розробки), Національну програму нормативно-правового наближення українського законодавства до актів права ЄС та плану імплементації *acquis* (в процесі розробки), Національну економічну стратегію на період до 2030 року (чинна), Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року (чинна), Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року (чинна), Національний план з енергетики та клімату на 2021-2030 роки (чинний), Концепцію «зеленого» енергетичного переходу України до 2050 року (проект) тощо.

Це також стосується і документів галузевого та секторального характеру, зокрема, Енергетичної стратегії України на період до 2050 року, Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року, Стратегії енергетичної безпеки (чинна), Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року (чинна), Державної стратегії управління лісами України до 2035 року (чинна), Водної стратегії України на період до 2050 року тощо.

Фактично, йдеться про необхідність:

- оновлення документів, зважаючи на зумовлені війною втрати, потреби поточного та повоєнного відновлення та підготовки до перемовин щодо членства в ЄС;
- уточнення можливостей України брати на себе ті чи інші екологічні зобов'язання, зважаючи на чинні та майбутні міжнародні екологічні домовленості;
- узгодження документів між собою в частині пріоритетів та порядку їх реалізації та, відповідно, в частині забезпечення ефективного використання наявних інтелектуальних, фінансових та інших ресурсів (кількість яких в кожний конкретний момент часу обмежена) для виконання відповідних планів.

В цілому ж Україна потребує законодавчого врегулювання правового статусу стратегічних документів політики, їх взаємозв'язку тощо.

В цьому контексті важливе значення має ухвалення Закону України «Про забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля»<sup>21</sup>.

Україна потребує дієвої Національної стратегії розмінування та конкретного Плану дій щодо її реалізації. Робота над цими документами вже ведеться<sup>22</sup>. Очевидно, що Україна

---

<sup>21</sup> Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про забезпечення конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля» від 29 травня 2023 року № 3109-IX. Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3109-20#Text>.

потребує реалістичної оцінки потреб у розмінуванні, відповідних фінансових та матеріальних ресурсів тощо. Зважаючи на масштаби проблеми, Україна має створити інституційно-правовий механізм забезпечення розмінування, який би включав також певні стимули залучення фахівців і компаній на комерційних засадах. Фактично можна вести мову про створення в Україні своєрідного ринку послуг гуманітарного розмінування, про що сьогодні заявлено в Україні.

9 липня 2023 року набув чинності Закон України «Про управління відходами»<sup>23</sup>. Це фактично перший стратегічний крок, який запускає великомасштабну реформу управління відходами та закладає засади гармонізації національного законодавства з відповідним законодавством Євросоюзу.

Очевидно, що вирішення проблеми відходів потребує часу, ресурсів та неперервних дій. Тому прийняття відповідного закону є першим кроком, за яким має йти розробка не тільки цілої низки підзаконних актів, але й законів, які б врегульовували відповідні питання в різних сферах, які генерують відходи. Це регулювання має розглядатись як невід'ємна складова частина розвитку циркулярної економіки в Україні та інтеграції в ЄС.

В цьому зв'язку слід окремо згадати про прийняття Закону «Про упаковку та відходи упаковки»<sup>24</sup>. Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади у сфері управління упаковкою та її відходами, щоб зменшити негативний вплив на здоров'я людей та довкілля. Закон також передбачає заходи щодо створення системи збирання та переробки відходів упаковки, щоб зменшити обсяги видалення таких відходів на полігони та сприяти переходу до циркулярної економіки.

Важливо, що даний закон запроваджує принцип розширеної відповідальності виробника в частині боротьби з відходами упаковки, яку продукують виробники.

Очевидно, що держава разом з екологічно свідомим бізнесом мають спільно сформуванати ефективну систему відповідальності виробників та споживачів за відповідне поводження з відходами.

Паралельно з розробкою та реалізацією заходів із захисту та відновлення довкілля Україна має в партнерстві з союзниками активно працювати над визнанням вини РФ у військових злочинах й екоциді та притягненням її до відповідальності за ці злочини.

Адже напади під час збройного конфлікту, що навмисно завдають серйозної шкоди навколишньому середовищу, є явним порушенням міжнародного гуманітарного права та є воєнним злочином відповідно до Римського статуту Міжнародного кримінального суду. В українському законодавстві та низці інших юрисдикцій дії, що спричиняють екологічну катастрофу, конкретно визначаються як екоцид<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Стратегія розмінування України передбачає очищення 80% забруднених земель за 10 років – Свириденко, 23.06.2023. Інтерфакс – України. Джерело: <https://interfax.com.ua/news/economic/918506.html>.

<sup>23</sup> Закон України «Про управління відходами» від 20 червня 2022 року № 2320-IX. Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.

<sup>24</sup> Проект Закону про упаковку та відходи упаковки. Номер, дата реєстрації: 10066-1 від 29.09.2023. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42877>.

<sup>25</sup> Рамковий документ: Робоча група високого рівня з питань екологічних наслідків війни. 15 вересня 2023 року. Джерело: [https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/20/45/e763357d648c04ac25db118120df330d\\_1694848461.pdf](https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/20/45/e763357d648c04ac25db118120df330d_1694848461.pdf).

### 3. Нарис стратегії реформ до 2030 року

Готуватися до повоєнної відбудови потрібно вже зараз.

Україна має остаточно визначитись із необхідністю розробки та прийняття Екологічного кодексу України. На нашу думку, кодифікація екологічного законодавства давно на часі, а вперше необхідність розробки Екологічного кодексу була визначена в Основних напрямках державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України ще в 1998<sup>26</sup>.

Зелена трансформація України вимагатиме значних коштів, які Україна залучатиме на зовнішніх фінансових ринках. Очевидно, що політика таких залучень має узгоджуватись із загальною стратегією зовнішніх (та й внутрішніх) запозичень та управління державним боргом<sup>27</sup>.

У стосунках з міжнародними кредиторами Україна має активно просувати ідею запровадження спеціальних боргових свопів «борг-на-клімат» (debt-for-climate swaps, DfC), коли країна-кредитор списує борг, тоді як країна-боржник зобов'язується інвестувати відповідні кошти в екологічні проекти.

Україна повинна створювати умови для розвитку національного ринку фінансування екологічних проектів, зокрема через створення окремого ринку зелених облігацій, як це передбачено Концепцією запровадження та розвитку ринку зелених облігацій в Україні<sup>28</sup>.

Важливе значення матиме для України розвиток так званого сталого інвестування на рівні приватних економічних агентів, тобто використання таких інвестиційних схем, результатом яких є одночасне отримання фінансового прибутку та довготривалий екологічний та соціальний ефект (цінність).

Очевидно, що стале інвестування потребує відповідних інструментів: зелені облігації (green bonds); зелені позики (green loans); облігації, пов'язані зі стійким розвитком (sustainability-linked bonds); позики, прив'язані до сталого розвитку (sustainability-linked loans), облігації сталого розвитку (sustainability bonds) та так звані соціальні облігації (social bonds). Розвиток такого ринку вимагає часу, створення певного нормативно-регуляторного середовища та певного рівня зрілості національного фінансового ринку.

Важливе значення має створення сприятливих умов для розвитку екологічних стартапів, метою яких є прибуток та одночасно реалізація екологічних цілей. Взагалі в Україні традиційно бракувало уваги до розвитку саме екологічних стартапів, які фактично так чи інакше намагаються вирішити екологічні проблеми, з якими стикається практично все людство.

В цьому зв'язку варто подумати над уточненням відповідних положень Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Постанова Верховної ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року, № 188/98-ВР. Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>27</sup> Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2024–2026 роки. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2023 р. № 1117. Джерело: <https://mof.gov.ua/storage/files/MTDS2024-2026.pdf>.

<sup>28</sup> Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 23 лютого 2022 р. № 175-р. «Про схвалення Концепції запровадження та розвитку ринку зелених облігацій в Україні». Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D1%80#Text>.

Україні слід активно використовувати такий інструмент економічної політики як червоні лінії, яким сьогодні активно користується Китай. Політика екологічних червоних ліній (ERL) – це діяльність, спрямована на захист важливих екосистем шляхом фактичної відмови від ведення економічної діяльності на відповідних територіях та використання наявних там ресурсів<sup>30</sup>. Очевидно, що використання такого інструменту набуває особливого значення в контексті повоєнного відновлення України.

Україна потребує відновлення активного конструктивного діалогу держави, бізнесу та громадянського суспільства, зважаючи на високий професійний рівень та рівень екологічної свідомості останніх. Мова зокрема йде про практику підготовки Білих книг незалежними громадськими експертами та об'єднаннями підприємців<sup>31</sup>. Саме зараз дуже потрібні пропозиції щодо інтеграції екологічної тематики в стратегію повоєнного відновлення України<sup>32</sup>.

Такого роду документи – це бачення шляхів вирішення відповідних проблем з позицій тих чи інших зацікавлених сторін, інструмент пошуку суспільного консенсусу з тих чи інших питань та публічного контролю за діями влади в сфері захисту навколишнього середовища та протидії кліматичним змінам, «екологічної» мобілізації суспільства.

Водночас автори відповідних документів повинні усвідомлювати свою відповідальність за наукову коректність пропозицій та їх відповідність саме суспільним інтересам і не використовувати екологічну проблематику як інструмент просування вузьких приватних інтересів. З іншого боку, розробка та реалізація екологічної політики вимагає відповідної кваліфікації державних службовців, що, в свою чергу, вимагає розбудови в Україні сучасної системи екологічної освіти.

Україна повинна й надалі брати активну участь в Структурованих дискусіях з питань торгівлі та сталого розвитку навколишнього середовища (TESSD) в рамках Світової організації торгівлі. Ці дискусії мають на меті аналіз, з одного боку, взаємозв'язків та взаємовпливів торговельної політики та навколишнього середовища, з іншого боку, впливу екологічних ініціатив та міжнародної торгівлі.

Мова також йде про участь в таких ініціативах як Діалог про забруднення пластиком та екологічно стійку торгівлю пластиком (Dialogue on Plastics Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade (IDP) в рамках COT тощо.

Важливе значення для України має активізація діяльності роботи Робочої групи високого рівня з питань екологічних наслідків війни<sup>33</sup>. Ця Робоча група має оцінити зумовлені війною екологічні збитки, розробити механізми відповідальності та шляхи повоєнного зеленого відновлення. Україна, на нашу думку, має активно просувати ідею

---

<sup>29</sup> Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 10 липня 2019 р. № 526-р «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року». Джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80#Text>.

<sup>30</sup> Blue book outlines 'red lines' for areas of conservation. By Li Hongyang. China Daily, 2023-08-16 09:33. Джерело: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202308/16/WS64dc2002a31035260b81c68f.html>.

<sup>31</sup> Див., наприклад, Європейська бізнес-асоціація. Реформування екологічної політики та законодавства задля забезпечення цілей сталого розвитку 2.0. Біла книга. 2021. Джерело: [https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2021/10/ECO\\_brochure\\_EBA\\_2021.pdf](https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2021/10/ECO_brochure_EBA_2021.pdf).

<sup>32</sup> Див., наприклад, Пропозиції Європейської бізнес асоціації щодо відновлення України. Розділ «Екологічні питання». Жовтень, 2022 рік. Джерело: [https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2022/12/EBA\\_VIDNOVLENNYA\\_EKONOMIKY\\_UKRAYINY.pdf](https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2022/12/EBA_VIDNOVLENNYA_EKONOMIKY_UKRAYINY.pdf).

<sup>33</sup> Рамковий документ: Робоча група високого рівня з питань екологічних наслідків війни 15 вересня 2023 року. Джерело: [https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/20/45/e763357d648c04ac25db118120df330d\\_1694848461.pdf](https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/20/45/e763357d648c04ac25db118120df330d_1694848461.pdf).

відповідальності РФ за екологічні злочини та її покарання шляхом запровадження «екологічних» санкцій та сплати в майбутньому «екологічних» репарацій.

Україна потребує розбудови сучасної ефективної системи державного екологічного контролю. Створення такої системи та відповідні заходи були передбачені Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні (схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України 31 травня 2017 р.). Планувалося, що ця робота мала бути завершена ще в 2020 році, але реформа так і не була реалізована.

Зараз Верховна Рада України розглядає законопроект №3091 «Про державний екологічний контроль» (прийнято в першому читанні 15 липня 2021 року). Очікується, що закон посилить ефективність екологічного контролю та відповідальність за порушення природоохоронного законодавства, уточнить розподіл відповідних повноважень державних установ в сфері екологічного нагляду. Цей законопроект викликав серйозні дискусії в експертних та ділових колах країни, причому зауваження та коментарі мають багато в чому взаємовиключний характер. Але такий закон дуже потрібний як фундамент розбудови сучасної системи екологічного контролю в Україні.

В цьому зв'язку слід окремо зазначити, що Україна потребує запровадження в практику екологічного оцінювання міжнародно визнаних принципів та методик розрахунку (кількісного та якісного оцінювання) шкоди для довкілля та, відповідно, впливу погіршення навколишнього середовища на життя суспільства в різних вимірах (зокрема здоров'я людей, або в більш широкому плані середовища життя людей).

Екологічне законодавство сьогодні динамічно розвивається. Тому напрацювання законодавчої та нормативної бази має також включати уточнення таких «базових» термінів як «екоцид», «шкода довкіллю», «екологічна катастрофа», «масове знищення тваринного і рослинного світу», «екологічна катастрофа» тощо, адже саме ці терміни та концепції визначають «ідеологію» відповідних норм.

Україна потребує чіткого визначення ролей різних рівнів влади в реалізації політики захисту навколишнього середовища та протидії кліматичним змінам. Так, наприклад, Закон України «Про управління відходами» врегулює відповідні повноваження міністерств, органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади. Згідно Закону на місцевому рівні, зокрема, мають розроблятися регіональні та місцеві плани управління відходами, створення суб'єктами господарювання, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до компетенції та забезпечення діяльності пунктів приймання відходів продукції для ремонту та підготовки їх до повторного використання тощо.

Водночас виконання цих та інших аналогічних функцій органами місцевого самоврядування та місцевими органами влади вимагає розвитку в цих органах відповідних інституційних спроможностей.

Окремої уваги потребує реформування чинної системи екологічного оподаткування в Україні. При цьому слід обов'язково врахувати досвід розбудови системи екологічного оподаткування в ЄС, яка є складним поєднанням різного роду податкових платежів, механізму торгівлі квотами на викиди і низки як податкових, так і неподаткових стимулів<sup>34</sup>. Це питання набуває особливого значення в процесі повоєнного економічного відновлення.

---

<sup>34</sup> «Делойт» в новинах. Екологічний податок: світовий і український підходи. Джерело: <https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/deloitte-press/2019/green-tax.html>.

Взагалі успішність екологічної політики залежить від рівня та якості розвитку відповідної інфраструктури. Тому її реалізація вимагає відповідних коштів.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

- Кліматична нейтральність як мета та наріжний принцип соціально-економічного розвитку. Сьогодні забезпечення кліматичної нейтральності є об'єктивним глобальним політичним та економічним трендом, який просто не можна ігнорувати. До того ж інтеграція України в ЄС означає, що Україна разом з європейськими партнерами реалізовуватиме прагнення ЄС стати першим кліматично нейтральним континентом до 2050 року, що передбачено Європейським зеленим курсом.
- Фінансування заходів державної екологічної політики за остаточним принципом. Витрати на захист та відновлення навколишнього середовища та протидії кліматичним змінам мають розглядатись як суспільно важливі інвестиції в майбутнє України, європейського регіону та всього людства.
- Відповідальне, ефективне та прозоре використання національних та міжнародних коштів, які спрямовуються на захист та відновлення навколишнього середовища та протидію кліматичним змінам на всіх рівнях. Такий підхід має особливо важливе значення, адже очікувані позитивні зміни в сфері екології в багатьох випадках вимагають тривалого часу.
- Забезпечення максимальної повноти, якості та відкритості екологічної інформації. За відсутності дотримання цього принципу неможливо вести змістовний екологічний діалог в трикутнику «влада (держава) – суспільство (громадськість) – бізнес» та узгоджувати напрямки й заходи екологічної політики. «Екологічна» інформаційна відкритість – критично важлива передумова формування екологічної свідомості суспільства.
- Забезпечення невідворотності покарання за порушення екологічного законодавства. Мова йде не тільки про безумовне дотримання принципу «забруднювач платить», але про відповідальність за надання відповідної інформації, здійснення відповідних екологічних оцінок тощо.

## 1. Візія для сектору у 2030 році

Державна земельна політика є діяльністю органів влади у сфері земельних відносин, орієнтована на раціональне використання й охорону землі, гарантування продовольчої безпеки країни та формування екологічно безпечних умов для господарської діяльності та якості життя. Тобто державна земельна політика формується у сфері регулювання земельних відносин, використання й охорони земель, землеустрою, плати за землю, ведення державного земельного кадастру, здійснення моніторингу земель та державного контролю за використанням й охороною земель. Земельна політика в конкретний період її розвитку насамперед формується під впливом загальнодержавної соціально-економічної політики та представляється в правилах розподілу й використання земельного фонду, певних обмеженнях та стимулах у досліджуваній сфері.

Насамперед це стосується сільського господарства, у якому ще й до сьогодні не завершена земельна реформа й не врегульовані земельні відносини.

Дієва державна земельна політика є важливою складовою механізмів державного управління соціо-еколого-економічного поступу України, формує важливі умови для розвитку інфраструктури соціально-економічної системи й життєдіяльності всього суспільства, відіграє досить важливу роль у наповненні бюджетів всіх рівнів, може стати дієвим інструментом зміцнення позиції адміністративного устрою України.

У регулюванні земельних відносин ключова роль повинна бути відведена саме державі, адже вона повинна розробляти ефективну нормативно-правову базу, виступати гарантом для продовольчої безпеки країни, формувати екологічно безпечні умови для провадження господарської діяльності й сприяти раціональному використанню й охороні землі, а також нести відповідальність за дії, які будуть вступати у протиріччя із діючим законодавством. Державна земельна політика в Україні перебуває на етапі формування і на цей час не відповідає світовим критеріям та вимогам належного управління земельними відносинами.

При подальшому здійсненні земельної реформи в Україні варто врахувати досвід іноземних держав щодо врегулювання земельних відносин, а саме такі фактори, як:

- в економічно розвинутих країнах посилюється вплив держави на ринок землі;
- державою проводиться цілеспрямована робота щодо концентрації земель, вишукуються такі економічні важелі, які б впливали на розширення землеволодіння та землекористування одним сільськогосподарським утворенням;
- державна політика чітко спрямована на те, щоб кожна сотка землі, у чийй би власності вона не перебувала, продуктивно працювала на суспільство.

Також важливим досвідом європейських країн є розгалужена мережа державних цільових програм фінансування розвитку земельних відносин, а також мережа спеціалізованих фондів фінансування і просування виробництва сільськогосподарської продукції. Особливої уваги заслуговують програми ЄС щодо екологізації земель, для

реалізації яких надаються спеціальні субсидії, аналоги таких програм доцільно впровадити в Україні.

Варто відзначити, що майже в усіх державах, що сьогодні мають розбудоване економічно ефективне й сучасне землекористування, становлення державного регулювання ринку землі здійснювалося тернистим шляхом. Сучасна ринкова модель ринку землі стала результатом численних обговорень та різних експериментів, впровадження нових підходів, вибору форми земельних відносин із відміною чи встановленням певних обмежень.

Зокрема, державна політика базується на правовому підході та економічній перспективі регулювання. Статистичні дослідження показують проблему використання земель для сільського господарства. Україна є найбільшою державою світу з рівнем плодотворного чорнозему, однак площа сільськогосподарських угідь поступово скорочується, а площа невикористовуваних земель збільшується.

## **2. Що для цього треба зробити?**

Механізм регулювання земельних відносин в Україні потребує серйозного переосмислення та напрацювання нової цілісної системи економічних регуляторів, що ефективно вирішуватимуть задачі державної земельної політики в умовах розвинених ринкових відносин, адже більшість існуючих економіко-правових інструментів базуються на застарілій нормативній та методичній базі. Потребують пріоритетної уваги науковців та практиків питання розвитку антимонопольного регулювання земельних відносин, удосконалення платності землекористування, централізації бюджетування у сфері охорони земель, а також європейського та світового досвіду управління земельними відносинами. Мінімум інструментів регулювання має поєднуватись із високою ефективністю їх застосування.

Нормативно-правовою базою має бути передбачено, що формування та функціонування земельних відносин проводитиметься шляхом розширення та вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення, формування необхідних інституційних засад, сприяння посилення державної підтримки земельної реформи. Також має бути акцентовано увагу на тому, що основними шляхами для удосконалення регулювання земельних відносин є:

- створення державної системи щодо реєстрації прав власності на земельні ділянки й розміщене на них нерухоме майно;
- повна персоніфікація власників і користувачів земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- удосконалення методики щодо оцінки земель, урахування вартості землі сільськогосподарського призначення при забезпеченні збалансування міжгалузевих відносин;
- формування інфраструктури ринку землі;
- формування системи земельного іпотечного кредитування;
- становлення та фінансове забезпечення загальнодержавних програм щодо використання й охорони земель, насамперед зменшення їх розораності, використання системи захисту від водної та вітрової ерозії, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, рекультивациі порушених земель, стандартизації і нормування у сфері охорони земель;
- розробка проєктів організації територій новостворених землеволодінь і землекористувань до бізнес-планів сільськогосподарських підприємств;

- впровадження ефективної системи охорони родючості ґрунтів і системи моніторингу ґрунтів, організація суцільної агрохімічної паспортизації земель саме сільськогосподарського призначення.

Незважаючи на те, що розробляється багато програм та завдань, які прямо або опосередковано стосуються певних проблем земельної політики, земельні відносини залишаються й досі неврегульованими. Тобто повноцінного нормативно-правового поля для регулювання земельних відносин поки що не сформовано. Особливої актуальності набувають питання перебудови системи контролю за процесом використання й охороною земель, адже державний контроль, який здійснюється, є неефективним, кількість порушень законодавства має тенденцію до зростання, земельні органи зазвичай самі порушують закони, а держава не має механізму контролю за порушниками.

У країнах, де функціонує ринок земель, на проведення операцій купівлі-продажу накладаються значні обмеження. Так, в різних європейських державах саме той, хто купує землю, повинен мати необхідну сільськогосподарську кваліфікацію, встановлений законодавством досвід роботи, обов'язковість проживати у даному господарстві й сам працювати в ньому. У випадку, коли фермер не обробляє землю або ж використовує її неефективно, вона може у нього бути вилучена. Також практикується примусовий викуп землі у таких неефективних власників.

### **3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів**

В умовах євроінтеграції України регулювання земельних відносин стає важливим чинником для забезпечення ефективності впровадження нових форм і методів державного контролю, які спрямовані на досягнення раціонального використання та охорони земель, створення екологічно безпечних умов для господарської діяльності й проживання громадян. Тривалий процес проведення земельної реформи заклав певні організаційно-економічні основи нового ринкового земельного ладу, але при цьому не вирішив основних проблем в земельних відносинах, що є доволі складними й динамічними, та поставлених завдань щодо створення системи раціонального використання та охорони земель.

Наслідком цього виступають необґрунтовані підходи до реформування земельних відносин та відсутність науково-методологічної платформи земельної політики в Україні. Зважаючи на біосферне та загально-екологічне значення земельних ресурсів, насамперед ґрунтового покриву, завдання земельної реформи слід вважати надзвичайно широкими і багатоаспектними, оскільки при цьому йдеться про ресурсно-екологічну безпеку існування людства та суспільного прогресу в цілому. Але основний акцент у земельній реформі ставиться на змінах форми власності на землю.

Земельний фонд України – один із найбільших та найважливіших ресурсів країни. Він відіграє важливу роль у розвитку національної економіки, забезпечує житлово-комунальні потреби населення та служить основою для інфраструктури транспорту та комунікацій.

Земельний фонд України становить понад 60 мільйонів гектарів, з них:

- 41,7 мільйонів гектарів призначені для сільськогосподарського використання;
- 10,4 мільйони гектарів – для лісгосподарського використання;
- 2,2 мільйони гектарів – для водного господарства;

- 3,3 мільйони гектарів – для житлової та іншої комерційної забудови;
- 2,4 мільйони гектарів – для промисловості та інші категорії земель.

Також важливо враховувати соціальний аспект використання земельного фонду, адже це має велике значення для розвитку сільських територій та забезпечення підвищення рівня життя населення.

Так, Європейська економічна комісія ООН з питань забезпечення управління земельними ресурсами представляє рекомендації, які сприяють удосконаленню державного регулювання досліджуваної сфери:

1. Законодавче представлення сутності землі, форм і характеру власності, юридична регламентація форм користування та прав на землю, певних обмежень та зобов'язань, які реєструються.

2. Комерційне використання системи державного управління земельними ресурсами у відповідності до довгострокової фінансової моделі, дієвої системи нормативно-правового регулювання й адміністративного управління, а також своєчасна орієнтація механізмів управління земельними відносинами на задоволення попиту споживачів.

3. Забезпечення прозорості діяльності системи управління земельними відносинами, надійний, вільний, із низькими витратами доступ до необхідної земельної інформації для всіх суб'єктів ринку.

4. Постійне проведення оцінки й контролю ефективності, цілісності та прозорості системи державного управління земельними відносинами за допомогою сукупності показників, які представляють, насамперед, витрати коштів та часу на виконання відповідних операцій із землями, а також рівень задоволення соціально-економічних потреб.

Перед Україною та світовою спільнотою стоїть надважливе завдання з узгодження суспільних інтересів та потреб приватних власників земельної ділянки, виходячи з особливостей землі як місця та умови життя й діяльності кожної людини й суспільства загалом. В умовах глобалізації усіх процесів, що відбуваються на планеті, відносини стосовно здійснення права власності на землю, особливо у частині повноваження користування, ставлять власника в залежність від властивостей самих земель та стану біосфери загалом, які потребують постійного захисту, а інколи взагалі припинення антропогенного навантаження.

За таких умов створення правових засад для формування ринку земель, земельних ділянок, а відтак розвитку ринкових земельних правовідносин має підпорядкований й обслуговуючий характер стосовно правовідносин ефективного їх використання з тим, щоб створити у нових економічних умовах ринково-конкурентні засади для зміни нових власників земель та земельних ділянок, здатних фінансово, матеріально-технічно, екологічно, науково-консультативно забезпечити та організувати найбільш ефективне використання набутих на нових юридичних титулах об'єктів відповідно до сучасних вимог чинного законодавства з метою задоволення приватних та суспільних інтересів

Розвиток збалансованого землекористування є одним із важливих пріоритетів земельної політики. Водночас сучасна динаміка територіально-просторового розвитку землекористування, що особливо стосується сільської місцевості, характеризується двополюсними наслідками: з одного боку, розвитком екологічно нестабільного сільськогосподарського землекористування, а з іншого – поглибленням деградації земельних та інших природних ресурсів та існуючого біорізноманіття.

Фактор збалансованого землекористування є дуже важливим і має розглядатися як один із головних пріоритетів для реалізації цілей сталого розвитку в Україні. Це зумовлено національною специфікою економічної структури земель сільського господарства та земель природоохоронного призначення. Відповідно сільське землекористування відіграє надзвичайно важливу роль.

Концептуально пріоритети для формування моделей збалансованого землекористування слід завжди порівнювати з цілями сталого розвитку ООН на предмет їх відповідності. Будь-яка запропонована модель збалансованого землекористування повинна відповідати визначеним цілям сталого розвитку ООН, що розроблялись з урахуванням актуальних глобальних задач.

Модель збалансованого землекористування – це дуже широка категорія, яку необхідно розглядати як соціально-економіко-екологічну систему, що включає виробничо-сільськогосподарське, природоохоронно-відтворювальне та рекреаційне землекористування.

Для формування якісного людського капіталу та земельного капіталу варто створити сприятливі екологічні та соціально-економічні умови для життя та життєдіяльності людей, що проживають на сільських територіях. У зв'язку з цим, наприклад, варто систематично підтримувати формування збалансованого землекористування як одного із сприятливих факторів. Вважаємо, що режим збалансованого землекористування – це не лише ефективне використання земель, а й відповідна земельна інституційна структура та інституційне середовище системи землеустрою.

Можна виділити кілька підходів до оцінки збалансованого розвитку:

1. Галузевий підхід, де основні критерії оцінки розраховуються за напрямом розвитку сільського господарства.

2. Ресурсний підхід, де основною ознакою для визначення показників збалансованого розвитку є оцінка природного, матеріально-технологічного, людського та фінансового потенціалу сільського господарства.

3. Інфраструктурний підхід – оцінка збалансованого розвитку сільських територій здійснюється шляхом аналізу якісних показників соціальної інфраструктури в сільській місцевості.

4. Соціально-еколого-економічний підхід, в якому аналіз збалансованого розвитку в сільській місцевості базується на трьох аспектах: суспільство, екологія та економіка.

5. Комплексний підхід охоплює чотири складові:

- Економіка:
  - рівень валової сільськогосподарської продукції на одиницю площі;
  - рівень доходності з одиниці площі;
  - рівень землемісткості та вартість землекористування.
- Екологія:
  - рівень антропогенного навантаження на землю;
  - рівень екологічної стійкості землекористування;
  - рівень екологічної небезпеки у землекористуванні.
- Суспільство:
  - рівень співвідношення доходів та витрат працюючих домогосподарств;
  - рівень валової доданої вартості, що формується з одиниці площі тощо.

- Існуючі інституції:
  - рівень належного виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування та виконавчої влади;
  - ступінь виконання цілей затверджених програм розвитку;
  - наявність затвердженої стратегії збалансованого розвитку;
  - наявність прийнятих програм розвитку збалансованого землекористування.

Стимулювання людського капіталу у селах та створення еко-фермерств може сприяти розвитку сільських територій і покращенню якості життя місцевого населення. Серед процесів стимулювання передбачаємо наявність наступних кроків:

#### 1. Освіта та навчання:

- забезпечення доступу до якісної освіти в сільських школах та інститутах;
- організація курсів та тренінгів з сільськогосподарських питань, органічного виробництва та сільського розвитку;
- сприяння обміну досвідом та знаннями між селянами та фермерами.

#### 2. Фінансування та кредити:

- надання фінансової підтримки селянам для створення або розвитку еко-фермерських господарств;
- встановлення спеціальних програм кредитування для сільських підприємців та фермерів;
- сприяння участі сільських громад у грантових програмах на розвиток сільського господарства та екологічних проектів.

#### 3. Інфраструктура:

- забезпечення доступу до сучасної інфраструктури, включаючи дороги, водопостачання, каналізацію та інше;
- розробка інфраструктури для переробки та зберігання сільськогосподарської продукції;
- впровадження сучасних технологій в еко-фермерства для підвищення продуктивності та зменшення впливу на довкілля;

#### 4. Спільна дія та кооперація:

- стимулювання сільських громад до створення кооперативів для спільної закупівлі сировини, обробки продукції та реалізації товарів;
- поширення інформації про можливості співпраці та об'єднання зусиль між селянами та фермерами.

#### 5. Маркетинг та продаж:

- допомога в розвитку ринків збуту для еко-продукції, включаючи можливості для продажу на місцевому, регіональному та міжнародному рівнях;
- рекламування й позиціонування еко-продукції як високоякісних та екологічно безпечних товарів.

Ці заходи можуть сприяти створенню сталих та екологічно чистих господарств у селах, збільшенню доходів селян та покращенню екологічної ситуації в сільських районах.

Воєнний стан в Україні впливає на всі сфери життя нації, зокрема на земельні відносини. Регулювання земельних відносин під час воєнного стану має важливе значення для забезпечення національної безпеки та стабільності в країні. Воєнний стан створює особливі умови для землекористувачів та власників землі. Забезпечення їхніх прав на землю та встановлення правил землекористування стає однією з найбільш важливих задач в умовах війни. Однією з проблем, які виникають в умовах війни, є порушення прав

землекористувачів та власників землі. Це може бути зумовлено незаконними діями окупаційної влади, яка не визнає прав власників землі та змінює її призначення.

Серед нових сучасних викликів, які значно посилюють негативний ефект вказаної ситуації, а в переважній частині випадків стають визначальними серед факторів негативного впливу на стан забезпечення екологічної безпеки, включаючи і використання земельних ресурсів, є наслідки збройної агресії РФ. Згідно з попередніми узагальненими оцінками, загальна сума шкоди та збитків, завданих земельному фонду та ґрунтам України, становить понад 15 млрд. доларів США (наголошуємо на тому, що оцінки попередні, адже масштаби завданої шкоди та збитків ще неможна визначити остаточно).

Кожна воронка у наших чорноземах де-факто є концентратором водної ерозії. Через декілька років, якщо не буде проведено ремедіаційних заходів, тобто виведення забруднювачів із ґрунтів, ми будемо мати «місячний ландшафт», особливо там, де проходили активні бойові дії. Неабияку небезпеку, зокрема й екологічну, несуть також заміновані поля. Відомо, що понад 200 тис. гектарів територій у зоні бойових дій забруднені мінами, снарядами та їх уламками. Також значні території перенасичені важкими металами, які роками будуть загрожувати здоров'ю.

Отже, пріоритет вимог екологічної безпеки на сьогодні постає одним із визначальних факторів як у сфері використання природних ресурсів і особливо земель, так і відновлення пошкоджених територій. Адже використання природних ресурсів і передусім земель має особливе значення у контексті забезпечення екологічно прийнятних умов життєдіяльності людини.

На жаль, використання земельного фонду України є неефективним та недостатньо регульованим. Однією з найбільших проблем використання земельного фонду України є низький рівень рентабельності сільськогосподарських підприємств та недостатня кількість інвестицій у цю галузь, що унеможлиблює покращення якості земельних ресурсів. Це зумовлено, зокрема, відсутністю чіткої земельної політики, недостатньою правовою базою для регулювання земельних відносин, низькою конкурентоспроможністю ринку, високою вартістю сільськогосподарської техніки та засобів виробництва, а також недостатньою підтримкою від держави. Це призводить до зниження якості сільськогосподарської продукції та втрати прибутковості для сільськогосподарських підприємств.

Ще однією проблемою є недостатня охорона та використання лісових земель. Зокрема, значна частина лісових земель використовується для незаконної вирубки дерев та інших промислових цілей. Це має негативний вплив на екосистеми та природний баланс країни. Також ми можемо бачити невідповідність стандартам екологічної безпеки використання земель для промисловості та будівництва. Часто відсутня чітка регуляторна база для оцінки впливу промислових підприємств на природне навколишнє середовище, що призводить до забруднення ґрунтів та водойм.

Задля забезпечення та сприяння розвитку державної земельної політики передбачаються наступні концепції законопроектів:

#### 1. Законопроект про розмінування територій після воєнних дій:

- визначає правову та організаційну основу для ефективного розмінування територій, постраждалих від воєнних дій, з метою забезпечення безпеки населення та подальшого відновлення цих територій;
- передбачає механізми для залучення кваліфікованих фахівців та організацій, які спеціалізуються на розмінуванні, з метою максимальної безпеки під час цих операцій;

- містить положення про фінансове забезпечення розмінування та виділення коштів на відновлення територій після розмінування;
- містить норми щодо обов'язкового інформування громадськості про ризики та заходи щодо розмінування, а також про заходи безпеки на випадок виявлення піротехнічних засобів.

2. Законопроект про розвиток ринку земель та оренду:

- визначає норми щодо якісного регулювання використання та оренди землі, щоб зробити їх більш прозорими та ефективними;
- запроваджує механізми, які сприяють розвитку земельних відносин з акцентом на раціональному використанні землі.

3. Законопроект про вдосконалення земельної адміністрації та співпраці між органами влади:

- визначає механізми співпраці між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для забезпечення ефективного контролю над раціональним використанням та охороною земель;
- запроваджує заходи щодо вдосконалення державної статистичної звітності та узгодження законодавчої та нормативної бази.

4. Законопроект про забезпечення стійкості природно-заповідного та культурно-історичного спадку:

- передбачає встановлення чітких меж для земель природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, а також для прибережних захисних смуг;
- визначає фінансове забезпечення на реалізацію заходів земельної реформи, включаючи інвестиції та впровадження сучасних технологій;
- зміцнює контроль над підготовкою та прийняттям рішень відповідно до чинного законодавства.

Багато проблем з використання земельного фонду залишається невирішеними. Сьогодні недостатнє фінансування з боку держави та низький рівень розвитку інфраструктури становлять велику перешкоду для забезпечення раціонального використання та охорони земель. Крім того, більшість земель належить приватним особам, що ускладнює контроль за їхнім використанням та можливістю забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів земельних відносин.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

У регулюванні земельних відносин та державній політиці в Україні необхідно уникати:

- Корупції й нечесної практики: корупція в будь-якій формі, включаючи хабарництво, використання посадових положень для особистої вигоди та інші порушення етичних та правових норм, є неприпустимими. Це може підірвати довіру громадян до державних інституцій та викликати значні економічні і соціальні проблеми;
- Неправомірного захоплення земель: державна політика повинна гарантувати захист прав власності та відсутність незаконного захоплення земельних ділянок. Боротьба із

земельними спорами та конфліктами має ґрунтуватися на законних процедурах та судовій системі;

- Екологічних порушень: земельні відносини, які призводять до серйозних екологічних порушень, таких як забруднення ґрунтів, водойм та знищення природних резерватів, є недопустимими. Земельна політика повинна враховувати екологічні аспекти та пропонувати рішення, спрямовані на збереження навколишнього середовища;
- Неконтрольованого обігу землі іноземцями: держава повинна контролювати обіг земель, особливо у важливих галузях, щоб забезпечити національну безпеку та дотримання законів про власність та користування землею;
- Відсутності публічної участі та прозорості: регулювання земельних відносин повинно ґрунтуватися на відкритості, участі громадськості та доступності інформації. Відсутність прозорості може сприяти корупції та неправомірним практикам;
- Відсутності стратегічного планування: важливо уникати недоліків у земельних відносинах, які виникають внаслідок відсутності чіткої та довгострокової стратегії. Політика має бути спрямована на стійке та раціональне використання земельних ресурсів;
- Хаотичного продажу земельних ділянок без зобов'язань дотримання цільового призначення, оскільки це може призвести до нераціонального використання землі та сприяти земельним конфліктам;
- Відсутності механізмів підтримки для малих фермерів: політика повинна сприяти розвитку сільськогосподарського сектору та підтримці малих фермерів, а не лише великих агрохолдингів.

Ці аспекти важливі для створення справедливої, стійкої та ефективної системи земельних відносин та державної політики в Україні.

За умови високого рівня корупції та неефективної судової й правоохоронної системи досить важко встановити ринкову дисципліну на ринку земель сільськогосподарського призначення, а подвійні стандарти в управлінні державою в цілому можуть стати головною перешкодою на шляху новостворених інституцій, нових законодавчих норм, нових субсидій державних програм фінансування розвитку тих чи інших напрямків земельних відносин.

## **1. Візія для сектору у 2030 році**

Людський капітал має якісний вимір (показники, що впливають на продуктивність) і кількісний (чисельність населення). Мета збільшення сукупної доданої вартості, що створюється в країні, передбачає як збільшення чисельності населення, так і зростання продуктивності праці.

Людський капітал – це сукупність знань, навичок, здоров'я та соціального захисту, які впливають на потенціал людини отримувати вищий економічний дохід і, відповідно, на продуктивність праці.

Людський капітал є ключовим для зростання ВВП; інтенсивне відновлення залучає більше робочої сили, а реформи в освіті та охороні здоров'я підвищують кваліфікацію робочої сили. Капітальні інвестиції під впливом відновлення бізнесу та інтеграції в ЄС діють як катализатор зростання, тоді як прямі іноземні інвестиції (ПІІ), скеровані реформами та зв'язками з ЄС, прискорюють це зростання. Підвищення продуктивності є результатом стратегічних інвестицій та інновацій в таких секторах, як енергетика, машинобудування, ОПК та ІТ, а також завдяки глибшій інтеграції в ЄС. Відновлювальний капітал, що включає приватні інвестиції та доповнений зовнішніми грантами та позиками, лежить в основі відновлення, необхідного для сталого зростання.

В Україні має бути забезпечений розвиток людського потенціалу та виграшна позиція у конкуренції за таланти, у тому числі за мігрантів.

Економіка України пройде фазу відновлення та вийде на високі показники стабільного розвитку. Це буде потребувати значної пропозиції робочої сили, перш за все кваліфікованих працівників. Як внаслідок внутрішнього попиту на робочу силу, так і в результаті інтеграції в ринок праці європейських країн, вартість праці в Україні зросте. З'явиться стимул для повернення як вимушених емігрантів, так і осіб, які були трудовими мігрантами ще до війни. Почнеться процес активного залучення іммігрантів у вітчизняну економіку – на перших етапах в традиційні «мігрантські ніші» найбільш кваліфікованої та некваліфікованої (малокваліфікованої) робочої сили.

### **1.1. Культура**

Український медіа- і культурний продукт затребувані по всьому світу. Мода на українське зростає.

Україна культурно різноманітна.

Громадяни відчують свою причетність до національної культури і підтримують її споживанням і поширенням. Бути творцем культури означає бути належно оціненим соціально і фінансово.

Українці з дитинства відчують себе носіями культури і відкриті світу, вивчають кілька іноземних мов.

Туристи, студенти, інвестори, культурні діячі, трудові мігранти сприймають Україну як сучасний цікавий простір.

Мистецькі практики та інтелектуальний дискурс «підсвічують» досягнення науки, заохочують до їх опанування й творення інновацій.

## **1.2. Освіта**

Україна – найкраще місце для самореалізації талантів, світовий центр розвитку культури, сучасної освіти й науки.

Держава сприяє громадянській освіті, економічній та інформаційній грамотності населення.

Модернізована система освіти. Українець вміє самостійно мислити: рефлексивно, критично, креативно. Українець адаптивний і вміє виживати. Розвинута система наукового навчання. Трансформовані університети, наділені повноцінною автономією, поєднані з дослідницькими і кадровими центрами. 10 університетів входять до Топ-400 університетів світу. В Україні навчаються таланти з усього світу.

## **1.3. Інновації**

Україна є світовим лідером по можливості запустити та реалізувати будь-яку підприємницьку, наукову чи творчу мрію.

Країна, яка стало розвивається завдяки заохоченню ініціативи і підтриманню високого рівня індивідуальних, суспільних, підприємницьких свобод.

Країна з ліберальною економікою, найбільш привабливе місце в Європі для випробування найсміливіших ідей, ведення бізнесу й інвестицій, розвитку людини й інновацій. Європейський «економічний тигр».

Україна у світі визнана як найбільш зручна, цифрова, прозора держава у світі, відкрита до співпраці з демократичним світом та його громадянами

Україна тримається в списку топ-країн за показниками інноваційного розвитку за рахунок відкритості до інновацій, постійних трансформацій та гнучкого урядування.

## **1.4. Демографія**

Держава створює умови для покращення демографії, сприяє зростанню народжуваності, поверненню й імміграції талантів, продовженню тривалості активного життя людини.

Державні інвестиції в розвиток людського капіталу ведуть до його зростання. Життя в Україні привабливе як для талантів з усього світу, так і для європейських пенсіонерів, які віддають перевагу проведенню «другої молодості» в Україні.

## **1.5. Охорона здоров'я**

В основі системи охорони здоров'я – здоровий спортивний спосіб життя українця протягом всього життя, принципам якого навчають зі школи.

Ефективна система охорони здоров'я побудована на превентивній цифровізованій персоналізованій медицині.

## **1.6. Добробут. Якість життя**

Людиноцентрична країна з високою якістю життя громадян. Країна добробуту й розвитку людського капіталу.

Держава забезпечує можливості для повноцінного якісного життя всіх тих, хто не може про себе подбати.

Українець взяв на себе відповідальність за добробут і якість життя власної родини, її медичний захист і освіту. Держава надала всі можливості для самореалізації

## **1.7. Ринок праці**

Створені умови для захисту прав робітника й роботодавця. Ринок праці є ефективним і відкритим.

Таланти, інвестори, кваліфіковані фахівці й трудові мігранти сприймають Україну як сприятливий, безпечний, комфортний і цікавий простір.

Українці – як ті, що виїхали за роки війни, так і нащадки мігрантів, повертаються до України, ведуть діяльність в Україні або співпрацюють з українськими підприємствами і інституціями та просувають Україну у світі.

## **2. Необхідні заходи**

### **2.1. Культурно-ціннісна трансформація**

Трансформація ціннісного поля та підходів до вибудовування стійкості та спроможності (від пасивної об'єктності – до усвідомленої суб'єктності).

Завершення інституціоналізації професійних спільнот.

Делегування частини повноважень у питаннях місцевого розвитку інститутам громадянського суспільства.

Розбудова стійкості інститутів громадянського суспільства.

Розширення пантеону героїв та національних символів, які посилюють спроможність суспільства до позитивного самосприйняття.

Заохочення культури діалогу та мобільності для формування нових партнерств, розширення та поширення кращих практик співіснування різних спільнот.

Запуск та ефективне функціонування Ради добросовісності за участі представників державної влади, місцевих громад та бізнесу.

Поширення кращих практик успішного державно-приватного партнерства, спрямованих на творення спільного блага.

Реалізація програми медіаграмотності в моделі державно-приватного партнерства.

Заохочення набуття населенням навичок критичного та аналітичного мислення, зокрема, через підвищення якості змісту середньої та вищої освіти.

Підвищення ролі соціального підприємництва як медіатора вирішення суспільних проблем.

Поширення моделей та кращих практик соціального підприємництва з бізнесу на соціокультурну сферу з метою підвищення її життєздатності.

Промоція та заохочення соціальних змін і позитивних моделей поведінки через розширення мікрофінансових стимулів для соціального підприємництва.

## **2.2. Зміцнення науки, освіти та навичок**

Освіта та навчання є ключовими для розвитку виробничих навичок населення, що впливає на продуктивність економіки. Для вирішення проблем у сфері освіти необхідно продовжувати реформу «Нова українська школа» з метою підвищення якості та ефективності системи освіти.

Запровадження системи адаптації освітніх послуг, зокрема в професійно-технічній освіті, до викликів війни та повоєнного періоду.

Запровадження сталості освітнього процесу для всіх постраждалих, програми підвищення кваліфікації, оптимізації освітньої мережі тощо; відновлення пошкодженої інфраструктури з урахуванням усталених підходів.

Сприяння інтеграції наукових розробок у документи публічних політик.

Залучення інвестицій та розвиток програм державно-приватного партнерства у сфері прикладних наукових досліджень.

Школи: розвиток шкільного підприємництва з молодшої школи через розвиток компетенції «підприємливість», впровадження предметів «Економіка та фінансова грамотність», «Підприємництво», реалізацію формату «шкільного підприємництва».

Розвиток професійно-технічної освіти у співдії з бізнесом.

Розвиток дуальної освіти.

Університети: розвиток співдії з Дія.Бізнес, розвиток інкубаторів/акселераторів на базі університетів, підтримка дослідницьких лабораторій, створення та промоція форматів співпраці між університетами та приватним сектором, підтримка участі в європейських програмах.

Бізнес-школи та приватний сектор: стимулювання появи більшої кількості програм з інновацій чи галузевих.

Підготовка, перекваліфікація, «Професійна підтримка протягом життя» для вчителів та викладачів.

Покращення рівня знань англійської мови, кардинальне підвищення рівня викладання у школах, розвиток спеціальної мережі державних мовних курсів, де усі бажаючі зможуть навчатися безкоштовно або за символічну плату. Це не тільки сприятиме розвитку вітчизняного людського капіталу, але й допоможе інтегруватися іммігрантам, адже мовна адаптація – один із найбільш вагомих факторів при ухваленні рішення про переїзд до іншої країни.

Підсилення спроможності вітчизняної освітньої системи через залучення в неї талановитих та освічених осіб. Подолання негативного відбору в систему освіти кардинальним підвищенням заробітної плати та зняттям головних бар'єрів для переходу у цю професію з інших областей – залежність розміру заробітної плати від стажу роботи та вимоги щодо наявності педагогічного фаху для освітян, які працюють у ланці середньої освіти.

Для сприяння повернення вимушених мігрантів:

- спрощення процедури визнання отриманої середньої загальної освіти школярами на період перебування за кордоном;

- вдосконалення порядку підтвердження та визнання сертифікатів неформального професійного навчання, отриманих за кордоном;
- спрощення процедури вступу до українських вищих навчальних закладів дітям вимушених мігрантів, що отримували тимчасовий захист за кордоном та повернулися в Україну в супроводі одного з батьків.

### **2.3. Інноваційний розвиток**

Розбудова інституційної спроможності всередині держави для дерегуляції та підтримки української екосистеми інновацій.

Розвиток підприємницької освіти зі шкільного віку, підтримки науки, масштабні системні програми підтримки української екосистеми інновацій.

Захист прав інтелектуальної власності, національні програми підтримки, програми міжнародної співпраці, програми трансферу технологій та експорту:

- подолання нормативних бар'єрів;
- розширення нових сфер у Дія.City для спрощення оподаткування та підвищення гарантій безпеки;
- створення по аналогії з Дія.City простору для спрощення оподаткування та підвищення гарантій безпеки компаній з наукових та технологічних розробок;
- розвиток кластерної економіки;
- сприяння залученню інвестицій у всі галузі економіки.

Розвиток інвестиційної діяльності:

- розвиток внутрішніх інвестицій в інноваційні проєкти через освіту та надання необхідних держаних інструментів;
- фонд у межах національної агенції інновацій (гранти, інвестиції).

Створення державної агенції з інноваційного розвитку як відповідального органу за впровадження політики інновацій.

Впровадження комплексної системи формування окремих замовлень (державне та регіональне замовлення) на актуальні інноваційні рішення від міністерств / державних підприємств та бізнесу.

Дерегуляція для учасників інноваційної екосистеми.

Реалізація плану дій, включно з розвитком підприємницької освіти, підтримки науки, системні програми підтримки української екосистеми інновацій.

### **2.4. Демографія. Збільшення обсягів робочої сили**

Зменшення негативного впливу війни на економіку в цілому та забезпечення потреб під час відновлення економіки:

- розробка політики демографічного розвитку<sup>35</sup>;
- розробка міграційної політики;

---

<sup>35</sup> Використані напрацювання робочої групи з розробки Стратегії демографічного розвитку.

- розробка та схвалення Стратегії зайнятості населення та прийняття і вдосконалення актів Уряду щодо активних програм зайнятості для реалізації цієї Стратегії (зокрема, програми “єРобота”, в тому числі гранти для ветеранів);
- модернізації трудового законодавства та адаптація до потреб відновлення (у тому числі залучення людей з неформальної економіки до формальної економіки, розвиток соціального діалогу);
- подолання гендерного розриву в оплаті праці;
- подолання ейджизму.

Для повернення вимушених мігрантів:

- надання комплексу реінтеграційної підтримки, в тому числі психологічної;
- зниження відсотків за іпотечними виплатами (співфінансування іпотек) вимушеним мігрантам, що повернулися та придбали житло в Україні;
- впровадження податкових канікул на пасивний та активний доходи, отримані за кордоном.

## **2.5. Охорона здоров'я**

Доступ до якісних медичних послуг, що має збільшити тривалість життя та період активного залучення в економіку.

Забезпечення доступу до медичних послуг для цивільного населення та військових, перегляд підходів до виявлення та лікування інвалідності, впровадження Міжнародної класифікації функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ).

Розвиток послуг з фізичної та психологічної реабілітації (в тому числі протезування тощо); відновлення інфраструктури для задоволення потреб населення для створення фізично активної та здорової нації.

Запровадження системи переходу від військової служби до цивільного життя ветеранів війни, а саме створення нових робочих місць для ветеранів, надання грантів та іпотеки для учасників бойових дій тощо.

Реалізація комплексної програми психічного і фізичного здоров'я дітей і молоді  
Забезпечення дітей безпечним та якісним харчуванням у закладах освіти.

## **2.6. Зростання добробуту**

Для вирішення проблем з умовами життя та соціальною інклюзією:

- адаптація програм та послуг мережі соціального захисту до нових викликів (програми підтримки ветеранів, інструменти стимулювання працевлаштування в програмах соціальної підтримки населення тощо);
- реформування системи надання соціальних послуг (розвиток ринку соціальних послуг через запровадження закупівельного агентства, цифровізація системи соціальних виплат та послуг);
- посилення боротьби з бідністю для підтримки попиту на товари та послуги в Україні (шляхом підвищення адресності та консолідації мережі програми соціального захисту та реформування систем пенсійного забезпечення та соціального страхування); забезпечення достатніх житлових умов для тих, чиє житло було пошкоджено або зруйновано.

Для прискорення повернення вимушених мігрантів:

- надання фінансової допомоги на транспортні витрати з метою повернення в Україну;
- надання тимчасового житла або субсидій для компенсації вартості оренди вимушеним мігрантам, котрі повернулись у безпечніші або рідні регіони;
- надання персональних консультацій мігрантам, що повернулися, з метою отримання ними спеціального статусу особи, що потребує тимчасової фінансової допомоги (одноразової або щомісячної) на базові потреби, за умови припинення статусу тимчасового захисту за кордоном;
- впровадження кредитної програми або розширення програми «5-7-9», що надаватиме доступні кредити вимушеним мігрантам, що повернулися до України та бажають відкрити власний бізнес;
- налагодження співпраці з міжнародними донорами з метою надання безповоротних грантів мігрантам, які повернулися та бажають започаткувати власний бізнес у пріоритетних секторах економіки повоєнного відновлення;
- впровадження податкових канікул на певний період часу для заснованого вимушеними мігрантами бізнесу.

## **2.7. Розвиток людського потенціалу. Дерегуляція ринку праці**

Модернізація ринку праці з більш гідними можливостями працевлаштування може мотивувати українських працівників повернутися в країну, зміцнюючи робочу силу та збільшуючи доходи державного бюджету. Посилення функціонування соціального діалогу та потенціалу соціальних партнерів може сприяти більш конкурентоспроможному та добре функціонуючому ринку праці.

Підвищення та детінізація заробітної плати повинні стати пріоритетним напрямком політики на ринку праці. (Значна кількість незадекларованої праці негативно впливає на умови праці, податкові надходження та деформує конкуренцію.)

Підвищення привабливості країни для життя, покращення її екологічних показників, підвищення ефективності правоохоронної та судової систем, підвищення якості надання освітніх і медичних послуг.

Для повернення вимушених мігрантів необхідно:

- надання можливості реєстрації в центрі зайнятості до моменту повернення в Україну, з метою завчасної допомоги з пошуком роботи та отримання консультацій щодо наявних вакансій в режимі онлайн;
- надання фінансування на проходження курсів перекваліфікації або підвищення кваліфікації для вимушених мігрантів, що повернулися;
- сприяння працевлаштуванню мігрантів (забезпечення гарантованих співбесід тощо), що пройшли курси пере- або підвищення кваліфікації;
- впровадження тимчасового зниження податків на оплату праці для українських роботодавців, що наймають на роботу мігрантів;
- співпраця з релокованими підприємствами з метою моніторингу потреб у робочій силі та подальшого підбору відповідних кандидатів серед вимушених мігрантів, що перебувають в процесі пошуку роботи.

### **3. Стратегія реформ до 2030 року**

#### **3.1. Стратегія розвитку культури**

- Культура зорієнтована на спільне творення продуктів та послуг.
- Культурна пропозиція формується на основі потреб споживачів.
- У переважній частині суспільства діють такі базові спроможності як суб'єктність, критичне мислення, спільнодія та державотворчість.
- Забезпечено інституційну трансформацію у сфері культури.
- Сприяння збереженню, захисту та популяризації культурної спадщини.
- Сформовано цілісний ціннісний україномовний культурно-інформаційний простір, забезпечено захист національної пам'яті.
- Розширено можливості для створення якісного культурного та креативного продукту.
- Досягнення переважання цінностей, що стосуються «самовираження» та «секулярно-раціональних» підходів у питаннях особистої економічної свободи, правопорядку й суспільного устрою. Суспільство взаємодіє за принципами «екологічності буття».
- Повага до прав людини, демократії та громадянська активність більшості населення.
- Зріле громадянське суспільство бере ефективну участь у формуванні політик.
- Зростання частки самозабезпеченості діяльності організацій у галузі.
- Сформовано спроможність для роботи з великими аудиторіями в цифровому середовищі.
- Ефективне управління правами інтелектуальної власності.
- Поширення практики краудфандингу.
- Взаємодія бізнесу через полісекторальні платформи.
- Екосистема співтворення культурного продукту споживачами.
- Добровільне слідування етичним стандартам у бізнесі.

#### **3.2. Стратегія розвитку системи освіти та науки**

Рівень освіти впливає на рівень продуктивності людей протягом життя. Необхідно подолати розрив між рівнем освіченості й амбіцій людей та станом інституцій, інфраструктури, доступністю фінансування, проблем бізнес-клімату, що не сприяє самореалізації талантів в Україні. Знання і навички учасників ринку мають ефективно конвертуватися в зростання продуктивності праці.

Пріоритети стратегії розвитку системи освіти:

- Кардинальна зміна парадигми освіти (навчання впродовж життя) та розвиток інновацій через наукові відкриття.
- Формування навичок спроможності критичного та аналітичного мислення.
- Експертно-аналітична функція науки є складовою циклу формування публічної політики та прийняття рішень.
- Основна модель освіти – навчання впродовж життя – дозволяє громадянам набувати необхідних спроможностей для успішної конкуренції на ринках праці.
- Зростання частки прикладних досліджень і розробок у науковій діяльності, зокрема на етапах прототипування, дизайну та запуску інноваційних продуктів.
- Сприяння інтеграції наукових розробок у документи публічних політик.

- Реалізація програми медіаграмотності в моделі державно-приватного партнерства.
- Заохочення набуття населенням навичок критичного та аналітичного мислення, зокрема через підвищення якості змісту середньої та вищої освіти.
- Залучення інвестицій та розвиток програм державно-приватного партнерства у сфері прикладних наукових досліджень.
- Заохочення академічного підприємництва.
- Розвиток старшої профільної школи як інкубатора винахідників, підприємців, лідерів індустрій і спільнот.
- Персоналізація навчання.
- Трансформація системи вищої освіти і формування пулу інноваційних університетів.
- Розвиток інфраструктури самоосвіти і навчання впродовж життя.
- Підтримка культурних практик, що заохочують інновації і популяризують науку.

### **3.3. Стратегія інноваційного розвитку**

Створення, розвиток, посилення української екосистеми інновацій. Багатостороння, довгострокова державна політика підтримки екосистеми інновацій.

Забезпечення захисту прав винахідників, інтелектуальних прав.

Стимулювання інновацій для розв'язання внутрішніх проблем та подолання глобальних викликів.

Збалансований інноваційний розвиток всіх галузей економіки. Цифровізація традиційних секторів економіки.

Проактивна політика залучення талантів: створення максимально сприятливих умов для ведення інноваційного бізнесу; створення масштабної ініціативи, в якій амбітна молодь зі всього світу об'єднується для розв'язання неординарних проблем України та глобального порядку денного.

### **3.4. Стратегія демографічного розвитку**

Створення сприятливих умов для народження та виховання дітей:

- створення умов для поєднання професійної зайнятості і батьківства;
- підвищення показників репродуктивного здоров'я;
- розвиток інструментів для забезпечення психологічної готовності родини для народження та виховання дітей;
- побудова системи превенції відмови родини від дітей;
- розвиток можливостей для сімейного виховання дітей, включаючи дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які мають батьків, але які виховуються в інституціях;
- створення умов для інклюзивного розвитку та освіти дітей;
- розвиток сфери послуг з догляду і виховання дітей, зокрема дітей з особливими потребами, дітей раннього дошкільного віку.

Забезпечення міграційного приросту населення:

- розвиток інструментів для системної комунікації з українцями за кордоном щодо важливості, доцільності повернення до України та можливостей, які їх очікують в Україні після повернення;
- надання допомоги у поверненні громадян України з країн тимчасового перебування;
- розробка програм щодо підтримки в адаптації до проживання в Україні родин, які повертаються до України після тривалого перебування за кордоном;
- розбудова інституційного механізму репатріації громадян України, депортованих до держав-агресорів;
- забезпечення дієвого мультидисциплінарного супроводу репатрійованих осіб після депортації або примусового переміщення;
- створення стимулів для економічного залучення українців, що проживають за межами держави та мають громадянство інших країн, до роботи в Україні;
- спрощення процедури набуття громадянства України для етнічних українців, що проживають за межами держави та бажають переїхати до України;
- запровадження можливості мати подвійне громадянство;
- здійснення регулярного аналізу потреб і перспектив розвитку ринку праці для визначення компетенцій, які будуть дефіцитними в середньо- і довгостроковій перспективі і не можуть бути забезпечені внутрішнім трудовим ресурсом в Україні;
- формування механізму відбору потенційних тимчасових і постійних мігрантів у відповідності до потреб ринку праці, захист та інтеграція їх та членів їхніх сімей;
- розроблення інструментів стимулювання притоку необхідних мігрантів з-за кордону;
- розширення можливостей працевлаштування для студентів та випускників українських закладів вищої освіти з числа іноземних громадян.

### **3.5. Стратегія розвитку охорони здоров'я**

Охорона здоров'я та умови життя (включаючи безпечне та культурно збагачене середовище) впливають на кількість продуктивних років протягом життя населення.

Зменшення передчасної смертності:

- поширення здорового способу життя, посилення інструментів протидії вживанню наркотичних та психотропних речовин, тютюнопалінню, зловживанню алкоголем, нераціональному харчуванню;
- посилення профілактики, ранньої діагностики та боротьби із захворюваннями;
- побудова дієвої системи попередження випадків травмування та професійних захворювань на роботі;
- розвиток інструментів підтримки психічного здоров'я та надання психосоціальної підтримки;
- адаптація системи охорони здоров'я до сучасних потреб і викликів, у тому числі спричинених наслідками війни, з урахуванням вікової структури населення, а також зміни фокусу у структурі закладів охорони здоров'я з інтенсивного лікування до попередження випадків госпіталізації;
- забезпечення доступності ліків для громадян, чий фінансово-майновий стан не дозволяє купувати їх самостійно;

- побудова дієвої системи швидкого відновлення для осіб, які отримали травмування/інвалідність; впровадження послуг з комплексної фізичної та психологічної реабілітації та протезування;
- забезпечення гідності та високої якості життя у період хвороби та лікування.

### 3.6. Стратегія розвитку якості життя

Розробка і реалізація сімейної політики:

- формування комплексної державної сімейної політики, спрямованої на зміцнення інституту сім'ї, підтримку економічної самодостатності різних типів сімей;
- розвиток системи соціальних послуг для підтримки родин, які опинились у складних життєвих обставинах; забезпечення психологічної та інформаційно-консультативної підтримки сімей;
- запобігання всім формам домашнього насильства та гендерної дискримінації;
- визначення правового статусу реєстрованих (цивільних) партнерств.

Розвиток можливостей для якісного життя:

- допомога у відбудові чи придбанні житла для тих, хто його втратив внаслідок повномасштабної російської агресії;
- розвиток програм іпотечного кредитування, в тому числі пільгового;
- розвиток соціального житла;
- реформування ринку оренди житла, посилення захисту прав суб'єктів орендних відносин.
- запровадження комплексної відбудови територіальних громад відповідно до сучасних європейських стандартів;
- формування ефективної мережі соціальної інфраструктури (освітні, медичні, соціальні заклади), що відповідає потребам населення з урахуванням його вікової структури та прогнозним розподілом між територіальними громадами в країні після війни;
- розбудова міської інфраструктури (соціального середовища, яке є відмінним від місця роботи та місця проживання людини, та в якому людина може регулярно спілкуватись з іншими людьми, реалізуючи спільні інтереси):
- створення дієвої системи підтримки переходу ветеранів від військового до цивільного життя;
- формування державної політики щодо гармонійного співіснування в Україні громадян, які мають різний життєвий досвід;
- формування державної політики щодо реінтеграції до українського суспільства громадян, які проживали на тимчасово окупованих територіях, після деокупації цих територій.

Забезпечення рівних прав та можливостей для кожного, інклюзії та безбар'єрності, високого рівня соціального захисту для гідного життя:

- зменшення різниці в результатах навчальних досягнень у сільській та міській місцевості;
- збільшення частки дітей з особливими освітніми потребами, що здобувають початкову мистецьку освіту в мистецьких школах;

- зменшити кількості днів непрацездатності на рік, зменшення середньої кількості днів на лікарняному ліжку;
- покриття медичним страхуванням 100% населення України;
- скорочення частки молоді (віком 14–35), яка не працює, не навчається і не набуває професійних навичок;
- підвищення співвідношення середнього розміру пенсії та середньої заробітної плати в економіці (за наявності 35 років страхового стажу).

### 3.7. Стратегія розвитку ринку праці

Урядова політика впливає на економічну активність населення. Поєднання навичок і знань з наявними можливостями роботи створює передумови для збільшення економічного виробництва.

Створення можливостей для економічної самостійності і підвищення рівня добробуту громадян:

- визначення поточних та прогнозування майбутніх потреб ринку праці у середньо- та довгостроковій перспективі;
- адаптація робочої сили до сучасних та майбутніх потреб ринку праці; підготовка та підвищення кваліфікації фахівців; короткострокове професійне навчання дорослих для швидкого виходу на ринок праці;
- вдосконалення системи державного замовлення на підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, відповідно до потреб відбудови України;
- реформа трудового законодавства, формування політики зайнятості; розширення можливостей для гнучких форм зайнятості та покращення балансу між роботою і життям;
- розширення інструментів для відкриття і розвитку власного бізнесу, створення робочих місць;
- осучаснення системи підтримки у працевлаштуванні для осіб з інвалідністю;
- забезпечення можливості працевлаштуватися особам, які доглядають за родичами на постійній основі, через розвиток системи послуг з догляду за особами, які його потребують (малолітні діти, діти і дорослі особи з інвалідністю, особи похилого віку).
- посилення стимулів продовжувати працювати для осіб передпенсійного та пенсійного віку;
- адаптація до законодавства ЄС підстав для дострокового виходу на пенсію;
- розробка нових та підвищення ефективності існуючих інструментів стимулювання роботодавців для працевлаштування людей похилого віку;

Сприяння поверненню вимушених мігрантів. За розрахунками Центру економічного відновлення, 2,1 млн. українських вимушених мігрантів, що належать до робочої сили, перебувають у країнах Європи та на території країн-агресорів. Повернення цих мігрантів є важливим для забезпечення стійкого економічного зростання. Так, для забезпечення зростання ВВП з середньорічними темпами 7% до 2032 року необхідно сумарно залучити від 3,1 до 4,5 млн. додаткової робочої сили. Відповідно, необхідна державна політики повернення мігрантів і залучення кваліфікованої робочої сили з інших країн світу.

Для забезпечення повернення вимушених мігрантів необхідно створення безпечного середовища, допомога з житлом, працевлаштування, влаштування дітей у навчальні заклади,

фінансова підтримка. Повернення вимушених мігрантів є важливим для забезпечення швидкого та стійкого економічного відновлення України, зважаючи на потенційний дефіцит робочої сили після перемоги. За розрахунками EasyBusiness, повернення вимушених мігрантів може коштувати Україні близько 113 млрд. доларів ВВП та 45 млрд. доларів податкових надходжень за 10 років. Політика повернення мігрантів повинна охоплювати співпрацю з країнами-реципієнтами, аналітичну роботу для виявлення потреб та настроїв мігрантів, впровадження кроків, які сприятимуть поверненню українців (як забезпечення базових потреб, так і додаткові стимули), а також інформаційно-комунікаційну роботу

Ключові принципи<sup>36</sup> державної політики з повернення вимушених мігрантів:

- Дипломатична співпраця з країнами-реципієнтами. Метою України є повернення усіх громадян, які покинули країну внаслідок війни; відповідно, Уряд повинен донести цю позицію міжнародним партнерам та разом з ними напрацьовувати рішення, які сприятимуть її досягненню. Встановлення діалогу з відповідними органами інших країн, які займаються питанням українських мігрантів. Отримання та консолідація даних про вимушених мігрантів з інших країн. Активна співпраця з питань, пов'язаних з поверненням вимушених мігрантів в Україну.
- Формування політики на основі об'єктивної інформації. Для ефективного формування політики необхідно краще розуміти, з одного боку, демографічно-соціальні характеристики мігрантів; а з іншого боку – їхні потреби та інтереси. Збір та аналіз інформації щодо кількості, структури та потреб вимушених мігрантів (отримання інформації з країн-реципієнтів, проведення опитувань, аналіз даних мобільних операторів тощо). Проведення досліджень (опитувань) настроїв громадян в Україні (особливо вразливих груп, таких як ВПО) щодо потенційної еміграції (як під час війни, так і після її закінчення), в тому числі громадян, які мають родичів серед вимушених мігрантів.
- Комунікаційна політика. Проведення комунікаційних кампаній (онлайн, заходи за кордоном) для повернення в Україну (як під час, так і після війни, для різних аудиторій). Комунікаційні кампанії для сприяння поверненню в Україну з фокусом на конкретні вигоди, які отримає вимушений мігрант при поверненні (як відновлення економіки, так і додаткові стимули).
- Ефективна координація зусиль. Для ефективного впровадження політики існує доцільність створення окремого органу (або міжвідомчої робочої групи), що координуватиме зусилля державних стейкхолдерів (Мінекономіки, Мінсоцполітики, Мінвідновлення, МОН, МКІП, МЗС, Мінцифри тощо) та сприятиме як розробці, так і реалізації державної політики. Крім того, існує необхідність в розробці та прийнятті детального плану заходів з повернення вимушених мігрантів.
- Орієнтація на міжнародний досвід. Найбільш успішним міжнародним кейсом, релевантним для України, є досвід Ізраїлю з репатріації євреїв. Україна може використовувати механізми та стимули, що були використані Ізраїлем (безкоштовний квиток до країни, фінансова допомога, субсидії на оренду житла, медичне страхування, субсидії на освіту, податкові кредити та знижки, нижчі ставки іпотеки тощо). Важливою є комунікаційна підтримка та забезпечення постійного зв'язку та інформування українських вимушених мігрантів щодо можливостей та переваг повернення в Україну.

---

<sup>36</sup> Використані матеріали документу «Сприяння поверненню вимушених мігрантів» EasyBusiness.

- Для мігрантів питання безпеки, відновлення інфраструктури та економічні можливості є важливими факторами при прийнятті рішення щодо повернення. При цьому, реалізація зазначених заходів залежить від термінів закінчення війни та потребуватиме значних коштів в рамках відновлення країни. Тому заходи з стимулювання повернення мігрантів повинні бути розподілені в часі, де на першому етапі (до закінчення війни) ключовим є аналітично-комунікаційна робота, в той час як стимулюючі заходи, які потребують значних витрат, стануть можливими після перемоги.

#### **4. Які червоні лінії не можна перетинати?**

- Підвищення заробітної плати не повинно відбуватися більш високими темпами, ніж зростання продуктивності праці, але й не повинно суттєво від нього відставати, інакше відтік людського капіталу знизить ресурс економічного розвитку.
- Для повернення українських працівників з європейського на вітчизняний ринок праці мають використовуватися лише позитивні стимули.
- Використання людського потенціалу для розвитку економіки необхідно покращити за рахунок досягнення кожним працівником максимально можливої кваліфікації й забезпечення його / її роботою на відповідному кваліфікаційному рівні.
- Залучення іноземних працівників на ринок праці повинно відбуватися лише одночасно з їхньою ефективною інтеграцією в українське суспільство.
- Неприпустимо фінансування освіти за залишковим принципом. Витрати на розвиток системи освіти (включаючи освіту дорослих) повинні розглядатися як найважливіша суспільна інвестиція.

# АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

## Бізнес-клімат

### Людський капітал

Андрій Длігач, д.е.н., професор КНУ імені Тараса Шевченка, голова Advanter Group, співзасновник Центру економічного відновлення, голова Ради Коаліції бізнес-спільнот за модернізацію України

## Монетарна політика та фінансовий сектор

### Бюджетна політика

Гліб Вишлінський, виконавчий директор Центру економічної стратегії  
Максим Самойлюк, економіст Центру економічної стратегії

## Державна власність

Андрій Бойцун, радник з питань реформи держпідприємств та приватизації  
Стратегічної групи радників з підтримки реформ (2016-2019), засновник та редактор Ukrainian SOE Weekly, директор Boystun Governance Architects  
Дмитро Яблонівський, редактор Ukrainian SOE Weekly, старший консультант Boystun Governance Architects

## Енергетика та енергоефективність

Олена Павленко, президент DiXi Group  
Святослав Павлюк, виконавчий директор Асоціації «Енергоефективні міста України»

## Інфраструктура

Ірина Коссе, провідний експерт Інституту економічних досліджень і політичних консультацій  
Ігор Бураковський, Голова Правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

## Довкілля

Ігор Бураковський, Голова Правління Інституту економічних досліджень і політичних консультацій  
Станіслав Юхименко, науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій

## Земельна політика

Андрій Єрашов, керівник аналітичного центру Громадської спілки «Спілка українських підприємців»

## Редактор

Валерій Пекар, викладач Києво-Могилянської та Львівської бізнес-школ

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>	<b>2</b>
<b>БІЗНЕС-КЛІМАТ (регуляторна, податкова, митна, трудова, антимонопольна політика тощо)</b>	<b>3</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	3
2. Необхідні заходи	4
2.1. Встановлення принципів державної політики в сфері бізнес-клімату	4
2.2. Подолання причин низького рівня економічного розвитку	5
2.3. Подолання корупції	6
2.4. Забезпечення стрімкого економічного зростання	7
3. Стратегія реформ до 2030 року	8
3.1. Податкова реформа	8
3.1.1. Інституційні реформи	8
3.1.2. Адміністрування податків	8
3.1.3. Зниження податкового навантаження і зміна економічної сутності податків	9
3.2. Регуляторне середовище	10
3.3. Інвестиційна привабливість	13
3.4. Розвиток підприємництва	13
3.4.1. Забезпечення доступу до міжнародних ринків	13
3.4.2. Розвиток підприємницької культури та компетентностей	14
3.4.3. Доступ до фінансового ресурсу	14
3.4.4. Розвиток інновацій	15
3.4.5. Сприяння підвищенню «складності» економіки	15
3.5. Реформи системи правосуддя	16
3.6. Реформи законодавства про банкрутство та неплатоспроможність	17
3.7. Розвиток бізнес-об'єднань, кластерів, партнерств	17
4. Які червоні лінії не можна перетинати?	17
<b>МОНЕТАРНА ПОЛІТИКА ТА ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР</b>	<b>19</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	19
2. Необхідні заходи	20
3. Стратегія реформ до 2030 року	22
3.1. Монетарна політика	22
3.2. Банківський ринок	22
3.3. Ринок страхування	24
3.4. Ринки капіталу	25
3.5. Інші заходи	25
4. Які червоні лінії не можна перетинати?	26
<b>БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА</b>	<b>28</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	28
2. Необхідні заходи	29
3. Стратегія реформ до 2030 року	30
3.1. Планування державного бюджету	30
3.2. Забезпечення ефективності видатків	31
3.3. Забезпечення стабільного доходу	31
3.4. Боргова політика	32
3.5. Управління ризиками	34
3.6. Імплементация права ЄС	34
	90

4. Які червоні лінії не можна перетинати?	35
<b>ДЕРЖАВНА ВЛАСНІСТЬ</b>	<b>36</b>
1. Візія України 2030	36
1.1. Контекст	36
1.2. Візія економіки	37
1.3. Візія державної власності	38
2. Що для цього треба зробити	39
2.1. Для того, щоби громадяни вважали приватну власність ефективнішою за державну	39
2.2. Для того, щоби приватна власність була правилом, а державна – винятком	41
2.3. Для запровадження Керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління державними підприємствами	42
3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів	43
3.1. Створення стимулів для запровадження реформ	44
4. Які червоні лінії не можна перетинати?	45
<b>ЕНЕРГЕТИКА ТА ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ</b>	<b>47</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	47
2. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів	48
3. Які червоні лінії не можна перетинати?	50
<b>ІНФРАСТРУКТУРА</b>	<b>51</b>
1. Візія інфраструктури України у 2030 році	51
2. Що для цього треба зробити?	52
3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів	53
3. Які червоні лінії не можна перетинати?	57
<b>ДОВКІЛЛЯ</b>	<b>59</b>
1. Візія України 2030 у сфері довкілля	59
2. Що для цього треба зробити?	59
3. Нарис стратегії реформ до 2030 року	62
4. Які червоні лінії не можна перетинати?	65
<b>ЗЕМЕЛЬНА ПОЛІТИКА</b>	<b>66</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	66
2. Що для цього треба зробити?	67
3. Нарис стратегії реформ до 2030 року, концепції ключових законопроектів	68
4. Які червоні лінії не можна перетинати?	73
<b>ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ</b>	<b>75</b>
1. Візія для сектору у 2030 році	75
1.1. Культура	75
1.2. Освіта	76
1.3. Інновації	76
1.4. Демографія	76
1.5. Охорона здоров'я	76
1.6. Добробут. Якість життя	77
1.7. Ринок праці	77
2. Необхідні заходи	77
2.1. Культурно-ціннісна трансформація	77
2.2. Зміцнення науки, освіти та навичок	78
	91

2.3.	Інноваційний розвиток	79
2.4.	Демографія. Збільшення обсягів робочої сили	79
2.5.	Охорона здоров'я	80
2.6.	Зростання добробуту	80
2.7.	Розвиток людського потенціалу. Деретуляція ринку праці	81
3.	Стратегія реформ до 2030 року	82
3.1.	Стратегія розвитку культури	82
3.2.	Стратегія розвитку системи освіти та науки	82
3.3.	Стратегія інноваційного розвитку	83
3.4.	Стратегія демографічного розвитку	83
3.5.	Стратегія розвитку охорони здоров'я	84
3.6.	Стратегія розвитку якості життя	85
3.7.	Стратегія розвитку ринку праці	86
4.	Які червоні лінії не можна перетинати?	88
	<b>АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ</b>	<b>89</b>