



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНА
ЗАПИСКА

«СВОБОДА ПІДПРИЄМНИЦТВА І НАДАННЯ ПОСЛУГ»: ЩО НАЙБІЛЬШЕ ХВИЛЮЄ УКРАЇНСЬКИЙ БІЗНЕС?

ПІДГОТУВАЛИ:

Яна Охріменко, старша економістка ЦЕС
Марина Кошуцька, стажерка ЦЕС

ДАТА: 30 березня 2025 року

ЗМІСТ

1.	Головне	4
2.	Що хвилює український бізнес? Ключові аспекти горизонтального законодавства	4
3.	Державно-приватні партнерства	5
3.1.	Стан національного законодавства	6
3.2.	Гарантії для концесіонерів	7
3.3.	Участь МСП у концесіях	8
3.4.	Оцінка ефективності та розподіл ризиків	9
3.5.	Співпраця з громадами	11
3.6.	Конкурсний відбір і закупівлі в концесіях	12
3.7.	Договори управління як альтернатива	13
4.	Кібербезпека	14
4.1.	Орган управління кібербезпекою	14
4.2.	Встановлення уніфікованих стандартів управління ризиками	15
4.3.	Захист персональних даних та Врегулювання Інтернет-провайдерів	15
5.	Секторальний аналіз: вертикальне законодавство для окремих галузей	17
5.1.	Медіапослуги	17
5.1.1.	Контроль за дотриманням ліцензійних умов	17
5.1.2.	Перевірка ліцензійного статусу іноземних медіа	18
5.1.3.	Перевірка прозорості власності	19
5.1.4.	Статус інтернет-платформ	20
5.2.	Охорона здоров'я	21
5.2.1.	Рівні регулювання охорони здоров'я в ЄС	21
5.2.2.	Лікування без кордонів	21
5.2.3.	Мобільність Медичного персоналу та визнання кваліфікацій	23
5.2.4.	Електронна система охорони здоров'я	24
5.2.5.	Програма медичних гарантій	25
5.2.6.	Телемедицина	26
5.3.	Дистрибуція товарів на прикладі ринку збуту електроніки	27
5.3.1.	Модель українського ринку електроніки	28
5.3.2.	Сертифікація, правоохоронний тиск та інші проблеми галузі	29
6.	Висновки та рекомендації	30

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

По докладнішу інформацію про ЦЕС просимо звертатися до В'ячеслава Ноздріна, директора з комунікацій: тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua.

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

Матеріал підготовлено за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».



1. ГОЛОВНЕ

Третій переговорний розділ «Свобода підприємництва та надання послуг» належить до другого кластеру європейського *acquis*, який встановлює основи для повноцінного та безпечного функціонування Внутрішнього ринку ЄС. У рамках процесу гармонізації законодавства Україна має суттєво змінити свої підходи до регулювання підприємницької діяльності та сфери послуг.

З метою визначення ключових прогалів між українською та європейською регуляторною рамкою, Центр економічної стратегії (ЦЕС) провів серію глибоких інтерв'ю з українськими підприємцями, експертами та практикуючими юристами¹. Дослідження зосередилося на аналізі горизонтального законодавства, тобто правил, що регулюють загальні умови доступу до ринку та ведення бізнесу. Одночасно ми здійснили цільовий аналіз вертикального законодавства – норм, які регулюють окремі галузі (медіапослуги, медичні послуги, дистрибуцію товарів). Це дозволило краще зрозуміти, як структурні недоліки у секторальних регулюваннях виявляють загальні системні проблеми і унеможливають ефективне виконання вимог третього переговорного розділу.

Окрім того, ми приділили увагу державно-приватним партнерствам та кібербезпеці – так званім «перехресним» темам, що значною мірою визначають здатність України запровадити *acquis* третього переговорного розділу.

Аналіз показав, що головні виклики полягають не у відсутності окремих законів, а у фундаментальній відмінності моделей регулювання:

- Українське законодавство залишається переважно декларативним і концентрується на контролі "на вході" замість постійного нагляду за виконанням норм.
- Відсутня чітка імплементація принципу свободи надання послуг та свободи підприємницької діяльності.
- Адміністративні бар'єри та дискримінаційні вимоги до іноземних компаній продовжують існувати.
- Інституційна розпорошеність регулювання призводить до дублювання функцій, уповільнює ухвалення рішень і знижує ефективність контролю.
- Низький рівень прозорості доступу до ринку й державних сервісів обмежує рівні можливості для бізнесу.

2. ЩО ХВИЛЮЄ УКРАЇНСЬКИЙ БІЗНЕС? КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Процес наближення України до Європейського Союзу вимагає не просто формального впровадження *acquis communautaire*, а й глибокої зміни філософії державного управління та підходів до регулювання. В основі європейської правової системи лежать принципи прозорості, довіри до суб'єктів господарювання, ефективного нагляду за ринками, захисту прав споживачів і мінімізації адміністративних бар'єрів. Натомість українська правова модель залишається переважно декларативною та орієнтованою на контроль на вході до ринку, а не нагляд за діяльністю. Розгляньмо основні відмінності більш наочно.

- **Відсутність єдиного принципу свободи надання послуг.** Одним із базових принципів Директиви про послуги є гарантування свободи надання послуг та свободи встановлення підприємств без необґрунтованих адміністративних або правових бар'єрів. В Україні ж багато процесів доступу до ринку залишаються надмірно складними, бюрократизованими й нерідко дискримінаційними. Отримання ліцензій, дозволів чи реєстрацій часто вимагає великих витрат часу й ресурсів, а правила не завжди є прозорими та передбачуваними. Принцип мовчазної згоди, який має працювати в ЄС для прискорення адміністративних процедур, в Україні або не діє, або діє вибірково. При цьому навіть наявність мовчазної

¹ ЦЕС висловлює вдячність Анастасії Апетик (юристка та спеціалістка з кібербезпеки); пану Сергію Буту (комерційному директору Lidea Україна); Сергію Тимошенку (генеральному директору компанії Mas Seeds Україна); Павлу Ковтонюку (співзасновнику Українського центру охорони здоров'я (УНС), заступнику міністра охорони здоров'я у 2016–2019 роках); Івану Бондарчуку (члену правління Української Вітрое нергетичної Асоціації; партнеру, керівнику практики Energy & Projects юридичної групи LCF); Анні Погребній (партнерці юридичної компанії INTEGRITES); Юрію Фоменку (генеральному директору компанії Техніка для бізнесу); Анні Буквич (заступниці голови комітету АПУ з міжнародного права, менеджерці з юридичних питань Alter Domus); а також представникам українського бізнесу, котрі побажали лишитися анонімними.

згоди часто трактується органами державної влади виключно у відношенні до інших державних органів, що суперечить суті європейського підходу.

- **Невідповідність у регулюванні змін діяльності та контролю за операторами ринку.** Директива про послуги встановлює, що після виходу на ринок держава має забезпечити належний моніторинг виконання правил без створення надмірного регулювання. В українських реаліях ситуація зворотна: вихід на ринок важкий, а контроль за виконанням правил практично відсутній. Це призводить до ситуацій, коли організація, що початково відповідала критеріям ліцензування, у подальшому змінює свій профіль, характер діяльності чи інші ключові параметри без жодних наслідків. Більш того, поняття «суттєвої зміни» часто лишається невизначеним через відсутність чітких і прозорих критеріїв.
- **Адміністративні бар'єри та дискримінація.** Ще однією значною прогалиною є збереження адміністративних бар'єрів та непрозорої практики дозволів, що суперечить принципу недискримінації. Часто допускаються вимоги щодо наявності статусу української юридичної особи для участі у певних процедурах, що прямо суперечить ідеї рівного доступу до ринку. В ЄС держава створює умови, де всі постачальники, незалежно від походження, мають рівні права на участь у ринковій діяльності за дотримання однакових стандартів. В Україні ж вхід на ринок часто ускладнений для іноземних учасників, що обмежує конкуренцію та інновації.
- **Інституційна неузгодженість та недостатня координація.** У структурі управління горизонтальним законодавством спостерігається розпорошення відповідальності між численними державними органами без єдиного координаційного центру. Це стосується як сфери надання послуг (наприклад, у сфері кібербезпеки або захисту даних), так і інших горизонтальних питань, зокрема прозорості власності медіа або контролю за діяльністю інтернет-платформ. Відсутність чіткої координації між органами призводить до дублювання функцій, суперечностей у регулюванні та затягування процедур.
- **Проблеми прозорості та інформування суб'єктів господарювання.** Відповідно до Директиви про послуги, держава має забезпечити доступність повної та актуальної інформації для суб'єктів господарювання через єдині контактні пункти. В Україні спроби створення таких систем поки що залишаються суто формальними. Платформи не забезпечують реального доступу до всієї необхідної інформації або вимагають подання документів офлайн, що суперечить принципам електронного врядування та зменшення адміністративного навантаження.

3. ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНІ ПАРТНЕРСТВА

Концесії, як один із інструментів залучення приватних інвестицій у сферу надання суспільно важливих послуг, безпосередньо пов'язані з виконанням вимог третього переговорного розділу щодо забезпечення свободи підприємництва, рівного доступу до ринку і розвитку конкурентного середовища. Відповідно, гармонізація правил концесій з нормами ЄС, зокрема з Директивою 2014/23/ЄС про присудження концесійних договорів, є необхідною умовою подальшої інтеграції України до внутрішнього ринку Союзу.

В Україні концесії регулюються Законом України «Про концесію» від 03.10.2019 року², який замінив Закон «Про концесії» від 16.07.1999 року³. Новий закон розроблявся з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема для модернізації портової інфраструктури, однак зберігає низку прогалин, які знижують його ефективність (і привабливість концесійних договорів для потенційних інвесторів). За даними Міністерства економіки, станом на 1 січня 2025 року на умовах ДПП укладено 200 договорів, з яких реалізується 22 договори (з них 9 - концесійних договорів)⁴. Порівняно з країнами ЄС, ці показники досить низькі. Основна причина – невідповідність законодавства потребам інвесторів: слабкі гарантії захисту інвестицій, складність участі малих і середніх компаній, недостатня співпраця з місцевими громадами та ін.

² [Про концесію | від 03.10.2019 № 155-IX](#)

³ [Про концесії | від 16.07.1999 № 997-XIV](#)

⁴ [Стан здійснення ДПП в Україні. Міністерство економіки України](#)

3.1. СТАН НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Попередній Закон «Про концесії» 1999 року виявився неефективним, про що свідчить єдиний укладений проєкт – дорога Львів-Краковець, який завершився провалом. Основні проблеми включали:

- Відсутність плати за доступність. Наприклад, той же проєкт «Львів-Краковець» провалився через відсутність такого інструменту як плата за доступність, що зумовила відмову французької компанії «Vougues» від підписання договору, оскільки жоден банк не був готовий надати фінансування за відсутності плати за доступність.
- Нечітке розмежування з іншими формами ДПП. Закон не пояснював, чим концесія відрізняється від інших видів партнерства, що створювало правову плутанину.
- Відсутність механізмів оцінки платоспроможності та заміни концесіонера. У проєкті «Львів-Краковець» концесіонер виявився неплатоспроможним, але замінити його було неможливо через брак відповідних норм, що призвело до зупинки проєкту.

Ці недоліки спонукали до розробки нового закону з акцентом на міжнародний досвід.

Новий Закон «Про концесію» від 2019 року приймався з орієнтацією на необхідність модернізувати портову інфраструктуру. Ним було внесено низку змін, але все ще не було усунуто всіх проблем.

Ключовими негативними аспектами цього Закону стали:

- Обмеження для іноземних інвесторів. Згідно з п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону, «концесіонер - юридична особа-резидент України, яка отримала відповідно до цього Закону об'єкт у концесію та виступає стороною концесійного договору». Це дискримінаційна вимога, адже представництва іноземних компаній не вважаються юрособами за українським правом. Тому наразі ведеться робота, щоб прибрати цю вимогу.
- Передача об'єктів у державну власність. Якщо за старим законом «Про концесії» від 1999 року хоча б новозведені об'єкти могли залишатися у власності концесіонера, то за новим усе майно одразу переходить державі. Це ускладнює фінансування, адже концесіонер не може використовувати об'єкт як заставу для кредитів.
- Оцінка впливу на довкілля. Ч. 2 ст. 26 дозволяє включати до договору інші умови, зокрема, про оцінку екологічного впливу, що може заблокувати проєкт через бюрократичні затримки.

Позитивним є спрощення доступу до землі. Земельні ділянки, необхідні для концесії, уже перебувають у державній чи комунальній власності. Це спрощує процес, оскільки не потрібно шукати нову землю чи викуповувати її у приватних власників. Земельний кодекс України має усталені механізми передачі землі в оренду, які застосовуються до концесій. Крім того, ст. 5 Закону «Про концесію» (п. 2 ч. 2) передбачає, що рішення про доцільність здійснення концесії може включати заходи з підготовки об'єкта до передачі в концесію, зокрема формування, та/або державну реєстрацію речових прав на земельні ділянки, необхідні для здійснення концесії. Це означає, що держава чи місцева влада зобов'язані заздалегідь підготувати земельну ділянку. Таким чином, пошук землі для реалізації інвестиційних проєктів не створює труднощів.

Натомість відсутні спеціальні процедури відведення комунікацій для державно-приватного партнерства. Так, ст. 8 Закону як однією з умов договору передбачає обов'язки концесіонера щодо фінансування будівництва об'єктів суміжної інфраструктури, а ст. 20 передбачає можливість фінансової підтримки з боку держави, зокрема будівництво об'єктів суміжної інфраструктури (залізничних, автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), які не є об'єктом концесії, але необхідні для реалізації проєкту.

У Європейському Союзі питання концесій регулюється передусім Директивою 2014/23/ЄС про концесії⁵, а також пов'язаними актами, такими як Директива 2011/92/ЄС⁶.

- У Директиві 2014/23/ЄС врегульовано аспект резидентства таким чином, що гарантується недискримінаційний доступ до концесій для компаній із країн-членів ЄС та країн-партнерів без вимоги обов'язкового резидентства. Наприклад, через дочірні компанії чи представництва, що стимулює залучення капіталу.

⁵ [Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts](#)

⁶ [Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment \(codification\)](#)

- У Директиві 2014/23/ЄС питання суміжної інфраструктури регулюється через розподіл ризиків: держава може брати на себе частину витрат на комунікації, якщо це необхідно для проекту.
- У Директиві 2011/92/ЄС аспект оцінки впливу на довкілля стандартизовано: встановлено чіткі строки (до 90 днів) і електронні процедури, що мінімізують затримки.

Саме тому для вдосконалення концесійного законодавства України варто:

- скасувати вимогу резидентства для концесіонерів, дозволивши іноземним компаніям брати участь через представництва чи дочірні структури;
- дозволити концесіонерам тимчасово зберігати права на новозведені об'єкти до завершення договору для полегшення фінансування;
- розподілити обов'язки щодо облаштування суміжної інфраструктури між концесіонером та концесіодавцем.

Реалізація запропонованих змін матиме значний вплив на розвиток концесій в Україні. Передусім, скасування вимоги резидентства відкриє ринок для іноземних інвесторів, що може збільшити обсяг залучених інвестицій в рази. Своєю чергою, можливість тимчасового утримання прав на об'єкти підвищить привабливість проектів для банків, знизивши вартість кредитів для концесіонерів. Також, спрощення екологічних процедур прискорить запуск проектів на 6–12 місяців, що критично для інфраструктури, наприклад, портів чи доріг. Окрім того, чіткий розподіл витрат на суміжну інфраструктуру знизить фінансове навантаження на інвесторів, потенційно залучаючи до проектів середній бізнес, а не лише великі корпорації. Загалом, ці кроки допоможуть не лише збільшити кількість укладених концесійних договорів, але й підняти частку реалізованих концесій.

3.2. ГАРАНТІЇ ДЛЯ КОНЦЕСІОНЕРІВ

Механізм гарантій для концесіонерів в Україні, урегульований Законом «Про концесію» від 03.10.2019, залишається недостатньо розвиненим порівняно з міжнародними стандартами, що підвищує ризики для інвесторів і знижує привабливість державно-приватного партнерства (ДПП). Типові гарантії в країнах ЄС чи США включають (залежно від конкретної країни, звісно):

- **Стабілізаційна клаузула.** Зобов'язання держави не вносити суттєвих змін до законодавства, які могли б негативно вплинути на права чи прибутковість концесіонера протягом терміну дії договору. Наприклад, у країнах із нестабільною економікою це може включати захист від різких змін у податковому чи регуляторному режимі. Так, ст. 43 Директиви 2014/23/ЄС дозволяє сторонам вносити зміни до концесійного договору за певних обставин, але водночас захищає концесіонера від суттєвих змін умов, які можуть вплинути на його права чи прибутковість. Зокрема, п. 1(с) зазначає, що зміни допускаються, якщо вони викликані обставинами, які сторони не могли передбачити, за умови, що це не змінює загальний характер договору. Це фактично забезпечує стабільність ключових умов, таких як регуляторний чи податковий режим, якщо вони не порушують баланс ризиків. У практиці країн ЄС це інтерпретується як захист від різких законодавчих змін, що підтверджується принципом «фінансової рівноваги»;
- **Відшкодування при форс-мажорі.** Відшкодування у разі форс-мажорних обставин (війна, стихійні лиха) або дій держави, які порушують умови договору (наприклад, одностороннє розірвання);
- **Компенсація за вилучене майно.** Гарантія того, що майно чи права концесіонера не будуть вилучені державою без справедливої компенсації. Ця гарантія базується на міжнародних стандартах (наприклад, Конвенція ООН про захист інвестицій) і є типовою в країнах ЄС та США, а також у двосторонніх інвестиційних угодах;
- **Гнучкість тарифів.** Дозвіл самостійно визначати тарифи на послуги (за погодженням із державою) або передбачає механізм їхньої індексації відповідно до інфляції чи інших економічних показників (згідно зі ст. 18 Директиви 2014/23/ЄС);
- **Повернення коштів.** Можливість повернути вкладені кошти через чітко визначений термін дії концесії або механізми виплат після її завершення. Ст. 18 Директиви уточнює, що операційний ризик може включати ризик недостатнього доходу від користувачів, але концесіонер має право на дохід від експлуатації об'єкта протягом строку дії договору. І хоча прямо про повернення вкладених коштів після завершення концесії не йдеться, Директива дозволяє включати до договору механізми виплат чи компенсацій (наприклад, за залишкову вартість об'єкта), що є стандартною практикою в країнах ЄС;

- **Принцип рівності.** Рівне ставлення порівняно з місцевими суб'єктами (це закріплено в законодавстві країн-членів СOT та ЄС);
- **Можливість продовження терміну концесії.** У разі виконання умов договору, право на продовження терміну дії угоди, що є поширеною практикою у випадках із довгостроковими проектами. Стаття 43 дозволяє змінювати договір, зокрема продовжувати його термін, якщо це передбачено початковими умовами концесії та не порушує конкуренцію. Наприклад, продовження може бути обґрунтовано необхідністю додаткового часу для повернення інвестицій чи завершення проекту;
- **Пільгові умови.** Надавати тимчасові пільги на податки, мита чи збори, як це роблять у країнах, що розвиваються, або в рамках спеціальних економічних зон.

Отже, вбачається доцільним подальше вдосконалення законодавства у галузі концесії шляхом:

- доповнення положенням, яке зобов'язало б державу утримуватися від внесення суттєвих змін до законодавства (податкового, регуляторного), що може негативно вплинути на права чи прибутковість концесіонера протягом терміну дії договору, якщо це не обумовлено суспільною необхідністю та не супроводжується компенсацією;
- запровадження гарантії справедливої компенсації у разі вилучення майна чи прав концесіонера державою, із зазначенням джерела виплат та граничного строку здійснення таких виплат;
- встановлення механізму відшкодування збитків концесіонера у разі форс-мажорних обставин (війна, стихійні лиха) чи дій держави (одностороннє розірвання) із визначенням розміру (наприклад, втрачений дохід) і строків виплат;
- передбачення можливості повернення інвестицій через виплати після завершення концесії (за залишкову вартість об'єкта) або чіткий розподіл доходів протягом терміну дії договору;
- закріплення принципу недискримінаційного доступу до концесій для місцевих та іноземних суб'єктів, виключивши вимогу резидентства;
- запровадження можливості продовження терміну дії договору (наприклад, на 5–10 років) за умови виконання всіх зобов'язань, визначених договором.

Впровадження запропонованих рекомендацій щодо вдосконалення гарантій для концесіонерів матиме значний вплив. Для держави це означатиме підвищення привабливості концесійних проектів, що може збільшити обсяг іноземних і внутрішніх інвестицій у ключові сектори (інфраструктура, енергетика). Щоправда водночас це вимагатиме чіткішого бюджетного планування для компенсацій і пільг. Приватні інвестори, зокрема іноземні компанії та МСП, отримають зниження ризиків і кращий доступ до фінансування завдяки стабільності умов, гнучкості тарифів і можливості застави об'єктів, що скоротить витрати на кредити і прискорить реалізацію проектів. Банки стануть активнішими у кредитуванні ДПП через зменшення невизначеності та наявність чітких механізмів повернення коштів, підвищивши конкуренцію на фінансовому ринку. Для громад ці зміни принесуть швидше оновлення інфраструктури (дороги, комунікації). Загалом, це підніме частку успішних концесій до європейського рівня, зміцнивши довіру всіх сторін до механізму ДПП в Україні.

3.3. УЧАСТЬ МСП У КОНЦЕСІЯХ

У Європейському Союзі концесії для малих та середніх підприємств (МСП) регулюються загальними нормами Директиви 2014/23/ЄС про концесії, а також іншими пов'язаними законодавчими актами, такими як Директива 2014/24 про державні закупівлі⁷. Малі гравці можуть брати участь у цих процедурах на рівні з великими компаніями, але для них передбачені певні полегшення:

- **Поділ контрактів на лоти** (стаття 46 Директиви 2014/24/ЄС). Концесієдавці заохочуються ділити великі концесійні контракти на менші частини (лоти), щоб малі компанії могли подавати заявки на окремі сегменти, а не конкурувати за весь проект. Якщо поділ не здійснюється, концесієдавець має обґрунтувати своє рішення. Наприклад, концесія на управління автодорогами може бути поділена на лоти за регіонами чи типами робіт (ремонт, обслуговування), що полегшує участь МСП;
- **Спрощені процедури для малих контрактів.** Для концесій, вартість яких нижча за порогові значення (наприклад, 5 млн спеціальних прав запозичень), застосовуються менш суворі правила;

⁷ [Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement](#)

- **Гнучкість у кваліфікаційних вимогах.** Концесієдавці зобов'язані встановлювати пропорційні та обґрунтовані вимоги до фінансової спроможності, технічного досвіду тощо, щоб уникнути надмірних бар'єрів для малих гравців. Наприклад, вимоги до обороту компанії не повинні перевищувати розумний рівень, пропорційний масштабу контракту;
- **Прямі переговори для низькоцінних концесій.** На відмінну від вітчизняного законодавства, згідно з яким прямі переговори застосовуються лише для орендарів державного майна, тобто з тими, хто готовий взяти додатковий тягар, у ЄС така форма укладення концесій використовується для МСП, щоб полегшити для них доступ до ДПП;
- **Підтримка консорціумів.** МСП можуть об'єднуватися в консорціуми для участі в тендерах, що дозволяє їм відповідати кваліфікаційним вимогам спільно, зберігаючи при цьому свою малу структуру.

Щодо участі малих концесіонерів у ДПП, то в Україні спеціальним чином не врегульовано їхню участь в жодних формах ДПП. Тобто, законодавча компенсація складнощів доступу до концесійних проєктів чи інших форм ДПП, обумовлена розміром таких підприємств, відсутня. Таким чином, доречним було б запровадження таких спеціальних умов для розширення участі МСП у концесіях:

- зобов'язати концесієдавців ділити великі проєкти на менші частини (лоти), щоб МСП могли брати участь у реалізації окремих сегментів, а не конкурувати за весь об'єкт. У разі відмови від поділу вимагати обґрунтування;
- передбачити спрощені процедури для концесій вартістю нижче певного порогу (наприклад, 10 млн. грн.), скоротивши терміни конкурсу та вимоги до документації для МСП;
- уточнити, що кваліфікаційні критерії (фінансова спроможність, досвід) для участі в концесіях мають бути пропорційними до масштабу проєкту, уникаючи надмірних бар'єрів для МСП.
- дозволити прямі переговори з МСП для концесій невеликої вартості (наприклад, до 5 млн грн) замість повноцінного конкурсу у якості спрощеної процедури укладення концесійного договору;
- доповнити законодавство положенням, яке б заохочувало МСП об'єднуватися в консорціуми для участі в концесіях, дозволяючи спільно відповідати кваліфікаційним вимогам без втрати їхньої структури;
- передбачити державну фінансову підтримку для МСП у вигляді грантів, субсидій чи гарантій на кредити для участі в концесіях, особливо в соціально значущих проєктах.

Залучення МСП до концесій є критично важливим для розвитку економіки, диверсифікації ринку ДПП і забезпечення конкуренції. Однак, чинне законодавство створює значні бар'єри для їхньої участі через складність процедур, високі кваліфікаційні вимоги та відсутність адаптованих механізмів. Впровадження запропонованих рекомендацій (поділ контрактів на лоти, спрощення процедур для малих проєктів, пропорційні критерії, прямі переговори, підтримка консорціумів і фінансова допомога) дозволить суттєво підвищити доступність концесій для МСП. Це сприятиме поживленню місцевих економік, створенню робочих місць і реалізації проєктів на муніципальному рівні, таких як управління комунальною інфраструктурою чи невеликими транспортними об'єктами. Водночас держава отримає ширше коло учасників, що посилить конкуренцію та знизить залежність від великих корпорацій.

3.4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РОЗПОДІЛ РИЗИКІВ

В українському законодавстві, зокрема в Законі «Про державно-приватне партнерство» та Законі «Про концесію», передбачено певні інструменти для контролю ризиків, але їхня ефективність викликає сумніви через недостатню конкретику та слабку практичну реалізацію. Серед наявних інструментів можна виділити:

- **Оцінка ефективності проєкту.** Перед укладенням договору сторони мають проаналізувати ризики, вигоди та доцільність співпраці. Проте відсутність чіткої методології робить цей процес формальним, особливо для малих проєктів.
- **Договірні гарантії.** Сторони можуть прописати умови розподілу ризиків у договорі, включаючи відшкодування у разі форс-мажору чи дострокового припинення. Однак ці положення залежать від переговорів, і слабша сторона (наприклад, громада) часто не може їх відстояти.
- **Арбітраж.** Можливість вирішення суперечок через міжнародний арбітраж є інструментом захисту, але доступний переважно для великих гравців із іноземними інвестиціями, а не для місцевих громад чи МСП.

Ці інструменти недостатньо ефективні через брак ресурсів у муніципалітетів для якісного аналізу ризиків, а також через слабку правову культуру, яка ускладнює їхнє практичне застосування. У ЄС, наприклад, Директива 2014/23/ЄС передбачає ширший набір інструментів, яких бракує в Україні:

- **Страхування ризиків.** У країнах ЄС концесійні договори часто включають обов'язкове страхування операційних чи фінансових ризиків за участю держави, що знижує тягар для приватного партнера.
- **Перегляд умов договору.** Директива дозволяє адаптувати договір у разі непередбачуваних обставин, що захищає обидві сторони від неконтрольованих ризиків. В Україні це можливо лише за згодою сторін або через суд, що ускладнює процес.
- **Прозорі фінансові гарантії.** У ЄС держава визначає джерела компенсацій (наприклад, через бюджетні фонди), тоді як в Україні це питання залишається невизначеним.

Ці інструменти потрібні Україні, щоб зменшити невизначеність для приватних партнерів і громад, особливо в малих проєктах, де ресурси для управління ризиками обмежені.

Типові договори в Україні, хоч і передбачені законодавством, рідко деталізують передачу ризиків. Так, у Законі «Про концесію» (ст. 26) зазначається, що умови договору визначають розподіл ризиків, але відсутність стандартизованих шаблонів, які б чітко регулювали цей аспект, призводить до хаотичності. Хоча ст. 35 чітко вказує, що державна підтримка не повинна покривати переважну частину операційного ризику та/або ризику пропозиції і не може перевищувати інвестиції концесіонера. У цій частині українське законодавство частково відповідає Директиві 2014/23/ЄС: воно визнає принципи розподілу ризиків і передачу операційних ризиків приватному партнеру. Проте:

- відсутні чіткі критерії та стандарти розподілу ризиків, що робить процес суб'єктивним і залежним від договору;
- немає гнучких механізмів адаптації умов (на відміну від Директиви), що ускладнює реакцію на ризики;
- бракує інструментів (страхування, прозорі компенсації) і стандартизованих шаблонів, що знижує передбачуваність і привабливість для інвесторів;
- аналіз ризиків є формальним через відсутність методології та ресурсів на місцевому рівні.

Отже, хоча у великих проєктах сторони можуть дозволити собі розробляти індивідуальні договори за участю консультантів, для малих проєктів це недоступно через брак експертизи та фінансування. Місцеві органи влади, так само як і МСП, зазвичай не мають ні достатньої кваліфікації, ні бюджетних можливостей для проведення повноцінного аналізу ефективності. Залучення консультантів для них є фінансово непосильним, а власний персонал рідко володіє спеціалізованими знаннями для оцінки економічних, юридичних чи технічних аспектів співпраці. Як наслідок, процес оцінки ефективності у таких випадках часто зводиться до формальностей без належного аналізу ризиків чи потенційних вигод. Це впливає на розподіл відповідальності. У малих проєктах більшість ризиків автоматично перекладається на приватного партнера. У результаті малі проєкти ДПП стають непривабливими як для приватних інвесторів, які не бачать у них перспектив, так і для місцевої влади, яка не має стимулів чи можливостей для їхнього розвитку.

Натомість у ЄС типові договори часто включають стандартизовані положення про передачу ризиків: операційні ризики (попит, пропозиція) – приватному партнеру, а політичні чи регуляторні – державі. Такі шаблони спрощують підготовку угод і забезпечують передбачуваність.

Посилення відповідальності державного партнера могло б змінити ситуацію. Наприклад, якщо конкурс оскаржується через недобросовісні дії конкурентів (скарги, судові позови), приватний партнер уже зазнає збитків — витрати на підготовку, простої, втрачені можливості. У ЄС такі випадки можуть покриватися державними гарантіями чи компенсаціями, якщо доведено вину третьої сторони чи концесіодавця. В Україні подібного механізму немає, що знижує довіру до ДПП. Співпраця з громадами також могла б включати створення фондів компенсації чи чіткіші зобов'язання муніципалітетів перед приватними інвесторами.

Вище вже згадувалося про відсутність стандартної методології оцінки ризиків в національних правових актах. Водночас у ЄС, навпаки, широко застосовуються уніфіковані підходи, наприклад:

- **Матриця ризиків:** У Великобританії (стандарт PF2) чи Франції ризики класифікуються (будівельні, операційні, фінансові) і розподіляються на основі їхньої ймовірності та впливу. Матриця ризиків не встановлюється безпосередньо Директивою 2014/23/ЄС наприклад, а віддається на рівень національного регулювання як метод оцінки ризиків.
- **Фінансове моделювання:** Використовується для прогнозування доходів і витрат із урахуванням ризиків, що обов'язкове для великих проєктів у ЄС.
- **Публічні консультації:** У Німеччині чи Італії оцінка ризиків включає думку громад, що підвищує точність прогнозів.

Своєю чергою, Механізм гарантованого викупу продукції є ефективним способом зниження ризиків для інвесторів, що беруть участь у проєктах ДПП або концесії. Він забезпечує передбачуваність збуту виробленої продукції, що сприяє стабільному фінансовому плануванню та залученню додаткового капіталу. Зокрема, у сфері поводження з відходами гарантований викуп переробленої вторинної сировини може стимулювати розвиток підприємств з утилізації та переробки.

Аналогічним інструментом є механізм гарантованого постачання сировини, який забезпечує безперебійне функціонування виробничих потужностей. У випадку довготривалих концесійних проєктів, особливо в інфраструктурній чи екологічній сферах, такий підхід може запобігти дефіциту ресурсів та сприяти ефективності реалізації проєкту.

Попри очевидні переваги цих механізмів, чинне законодавство не передбачає дієвих гарантій їхнього використання в рамках ДПП. Відсутність чітко визначених правових норм може стримувати приватних інвесторів, оскільки вони змушені самостійно оцінювати ризики, пов'язані з реалізацією проєктів.

У зв'язку з цим вбачається доцільним:

- запровадити обов'язкове використання уніфікованої методології оцінки ефективності проєктів, яка включатиме матрицю ризиків (класифікація за типами: будівельні, операційні, фінансові, політичні) та фінансове моделювання для прогнозування доходів і витрат;
- встановити чіткі критерії оцінки доцільності співпраці, включаючи співвідношення ризиків і вигод для обох сторін, із врахуванням потреб малих проєктів;
- розробити типові шаблони концесійних договорів, які чітко визначатимуть розподіл ризиків. Ці шаблони мають бути обов'язковими для проєктів вартістю, наприклад до 500 млн грн, щоб спростити підготовку угод для малих і середніх суб'єктів;
- включити до типових договорів положення про гнучкість адаптації умов у разі непередбачуваних обставин із визначенням процедури перегляду без звернення до суду;
- передбачити можливість включення до договорів обов'язкового страхування операційних і фінансових ризиків за участю держави чи спеціалізованих фондів. Та створити державний страховий фонд для підтримки малих концесійних проєктів, що фінансуватиметься з бюджетних джерел або міжнародних грантів. Це знизить тягар для приватного партнера та підвищить привабливість проєктів, особливо для МСП;
- передбачити можливість включення до договорів механізмів гарантованого викупу продукції (наприклад, вторинної сировини у сфері поводження з відходами) та гарантованого постачання сировини. Визначити умови реалізації (обсяги, строки, ціни), щоб забезпечити передбачуваність доходів і стабільність роботи приватного партнера. Затвердити порядок створення резервних фондів для фінансування таких механізмів на державному чи муніципальному рівні;
- Запровадити державну програму підтримки муніципалітетів і МСП у проведенні оцінки ефективності, надаючи безкоштовні консультації чи субсидії на залучення експертів для проєктів вартістю до 100 млн грн. Розробити онлайн-платформу з готовими інструментами оцінки ризиків (матриці, калькулятори), доступну для місцевих громад і малих інвесторів.
- Впровадження цих рекомендацій матиме багатосторонній вплив на систему державно-приватного партнерства та концесій в Україні. Але загалом чіткий розподіл відповідальності, ризиків та оцінка ефективності дозволять сфокусувати державні зусилля лише на дійсно найбільш перспективних проєктах.

3.5. СПІВПРАЦЯ З ГРОМАДАМИ

Співпраця з громадами могла б підвищити ефективність концесій на місцевому рівні, адаптуючи проєкти до потреб населення та забезпечуючи їхню легітимність, як того вимагає Орхуська конвенція, ратифікована Україною.

Для того, щоб концесійні проєкти в рамках державно-приватного партнерства (ДПП) стали привабливими для інвесторів, державний партнер має взяти на себе повний цикл підготовки — від розробки концепції та техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) до оцінки впливу на довкілля, підготовки земельної ділянки й забезпечення підключення до інженерних мереж. Однак в Україні цей процес ускладнений через брак ресурсів, бюрократію та корупцію.

Ці обмеження особливо відчутні у строках підготовки проєктів. Якщо приватний проєкт без участі держави займає близько 2 років, то підготовка ДПП, зокрема концесій, законодавчо потребує додаткового року, а з урахуванням бюрократії, погоджень чи затримок може розтягнутися до 2,5–3 років. При цьому інвестор несе суттєві витрати на переговори без гарантій укладення договору, що робить такі проєкти менш рентабельними, особливо для середніх і малих ініціатив.

Саме тому, що співпраця з громадами є не лише доцільною, а й бажаною для успіху концесій на місцевому рівні, було б доречним:

- запровадити опцію скороченої процедури, щоб залучити інвесторів і зменшити їхні ризики;
- залучити громади до нагляду за виконанням договорів, забезпечуючи дотримання зобов'язань приватним партнером, а також до інвестування через фонди громад для отримання дивідендів. Це сприяло б більшій зацікавленості регіонів в проєктах ДПП;
- стимулювати оренди майна як простішої альтернативи для короткострокових проєктів порівняно з концесіями.

Таким чином, активна співпраця з громадами в поєднанні з чіткими процедурами та гнучкістю могла б стати основою для ефективного розвитку концесій в Україні на місцевому рівні.

3.6. КОНКУРСНИЙ ВІДБІР І ЗАКУПІВЛІ В КОНЦЕСІЯХ

Порогова вартість є одним із ключових елементів, який визначає процедурні вимоги до концесій. В Україні, на відміну від Європейського Союзу, чітко визначеного порогу для концесій немає. У ЄС, згідно з Директивою 2014/23/ЄС, поріг становить 5 млн спеціальних прав запозичень, вище якого застосовуються повні конкурсні процедури, а нижче — допускаються спрощені правила на національному рівні. Відсутність такого порогу в Україні означає, що всі проєкти, незалежно від їхньої вартості, підпадають під однаково складні вимоги, що ускладнює участь менших інвесторів і затягує процеси. Було б доречно встановити певний поріг для спрощених процедур.

У цьому контексті гнучкість, згадана щодо кваліфікаційних вимог, є важливим принципом для вдосконалення механізму концесій. Законодавство України встановлює загальні рамки для укладення концесійних договорів, дозволяючи сторонам відносно вільно визначати умови співпраці, що підвищує адаптивність до потреб держави та бізнесу. Проте ця гнучкість не повинна переростати у правову невизначеність — для її ефективного використання потрібні прозорі правила прийняття рішень і механізми захисту інтересів обох сторін.

Відсутність чітких критеріїв для проведення концесійних конкурсів створює значні ризики, зокрема оскарження результатів і пов'язані з цим затримки. Прикладом є порт «Херсон», де конкурс зазнав оскарження через нечіткість вимог і процедур, що призвело до збитків для потенційних інвесторів. У ЄС такі проблеми мінімізуються завдяки Директиві 2014/23/ЄС, яка встановлює пропорційні кваліфікаційні вимоги, прозорі умови відбору та обов'язкову публікацію умов у Офіційному журналі ЄС. Було б доречно запровадити в Україні аналогічні норми в порядку проведення конкурсів.

В Україні Постановою Кабміну № 909⁸ закріплено зміни до процедур концесійних конкурсів. Відтак, проєкти вартістю понад 250 млн гривень проводяться через систему «Прозорро», що сприяє прозорості та конкуренції, тоді як для дешевших об'єктів використовується «Прозорро.Продажі», призначена переважно для оренди чи відчуження майна. Таке розмежування є позитивним, оскільки диференціює підходи залежно від масштабу проєкту. Однак відсутність чітко визначеної порогової вартості для спрощених процедур залишає невирішеною проблему надмірної бюрократії для невеликих ініціатив, а також не повною мірою враховує потреби менш ресурсоемних проєктів. Таким чином, рекомендації передбачають:

- запровадження чіткого порогу, нижче якого для концесій застосовуватимуться спрощені процедури, щоб полегшити участь інвесторів;
- розробку чітких пропорційних кваліфікаційних вимог й умов відбору для концесійних конкурсів.

Встановлення порогової вартості для спрощених процедур сприятиме більшій гнучкості законодавства, яке потребує адаптації до потреб інвесторів. Це дозволить не лише залучити менших інвесторів, а й підвищити

⁸ [Про порядок проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу в електронній торговій системі | від 20.08.2021 № 909](#)

привабливість менших проєктів взагалі. Тим самим, усуваючи надмірну бюрократію, прискориться реалізація локальних проєктів.

3.7. ДОГОВОРИ УПРАВЛІННЯ ЯК АЛЬТЕРНАТИВА

У контексті правового регулювання в Україні договори управління майном мають певну схожість із концесіями, оскільки обидва механізми можуть передбачати управління об'єктами державної чи комунальної власності приватними суб'єктами. Однак їхня правова природа, цілі та умови реалізації суттєво різняться.

Згідно зі ст. 1029 ЦКУ⁹ за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Втім, з огляду на відокремленість цього інструменту від методів ДПП, існує проблема з фінансуванням в рамках такого договору. Згідно з ЦКУ, якщо сторони не визначили строку договору управління майном, він вважається укладеним на п'ять років. Втім згідно з ч. 17 ст. 23 Бюджетного кодексу¹⁰, обсяг видатків лише на виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства на відповідний бюджетний період встановлюється законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) у межах бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів протягом усього строку дії відповідного договору у розмірі, необхідному для виконання таких зобов'язань у кожному відповідному бюджетному періоді (з урахуванням встановлених цим Кодексом обмежень: не більше 30% доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування певних податкових надходжень), до повного виконання таких зобов'язань. Фінансування решти зобов'язань може обмежуватись строком в один рік.

Тому хоча ЦКУ (ст. 1030) не обмежує строк, практична реалізація довгострокових договорів може бути ускладнена, якщо вони потребують бюджетного фінансування. У таких випадках щорічне узгодження видатків може створювати нестабільність, що обмежує привабливість таких проєктів для приватних інвесторів.

ЄС не регулює договори управління як різновид ДПП централізовано, втім є приклади в країнах-членах схожих форм ДПП. Наприклад, Франція є однією з країн із найбільш розвиненим регулюванням ДПП і договорів управління майном. У французькому праві договори управління часто асоціюються з концепцією «gestion déléguée» (делеговане управління), яка охоплює різні форми співпраці між державою та приватним сектором. Основним нормативним актом є Кодекс публічних контрактів, який об'єднав положення про концесії, закупівлі та делеговане управління з 2019 року. Строк таких договорів зазвичай становить 5–20 років і залежить від характеру об'єкта та економічної доцільності. Управитель отримує плату від користувачів послуг, а держава зберігає контроль над тарифами та якістю. Ризик попиту частково залишається за публічним сектором, що відрізняє ці договори від концесій. Отже, французька модель демонструє гнучкість: договори управління є проміжною ланкою між орендою та концесією, дозволяючи державі делегувати операційну діяльність без повної передачі ризиків.

Отже, можна зробити висновок про недостатню врегульованість цього механізму у вітчизняному законодавстві, що негативно позначається на різноманітності форм ДПП, які в країнах ЄС дозволяють реалізовувати менш масштабні проєкти поза деталізованими рамками процедури концесії. Окрім того, такий вид ДПП міг би бути надзвичайно перспективним в Україні в контексті підвищення рентабельності збиткових державних підприємств. Втім, наявні труднощі з бюджетним фінансуванням тощо не дозволяють повною мірою реалізувати потенціал цього інструменту, тому необхідно:

- чітко визначити договори управління як окремий вид ДПП зі спрощеними процедурами укладення проєктів (наприклад, вартістю до 50 млн гривень);
- впорядкувати питання фінансування договорів управління та дозволити резервування бюджетних коштів на весь строк дії договору;
- розробити типовий договір управління майном із зазначенням розподілу операційних ризиків між сторонами та можливістю гнучкого коригування умов.

⁹ [Цивільний кодекс України | від 16.01.2003 № 435-IV](#)

¹⁰ [Бюджетний кодекс України | від 08.07.2010 № 2456-VI](#)

Розвиток договорів управління в Україні є перспективним інструментом для підвищення ефективності державних і комунальних активів, особливо в умовах обмеженого фінансування та складності концесійних процедур. Впровадження запропонованих рекомендацій сприятиме реалізації менш масштабних проектів без надмірної бюрократії. Водночас держава зможе зберегти контроль над активами, одночасно підвищуючи їхню рентабельність і зменшуючи залежність від складних концесійних механізмів.

4. КІБЕРБЕЗПЕКА

Забезпечення кібербезпеки є пріоритетним завданням для кожної держави в умовах швидкого розвитку цифрових технологій та зростання кіберзагроз. В Україні наявність кількох органів, відповідальних за кіберзахист, спричиняє дублювання функцій та знижує ефективність управління. Водночас відсутність мінімальних стандартів управління ризиками для приватних підприємств, а також категорії «важливих» підприємств, які б підпадали під вимоги законодавства у сфері кібербезпеки, створює прогалини у захисті кіберінфраструктури. Окрім того, існують недоліки в нормативно-правовій базі щодо захисту персональних даних та регулювання діяльності інтернет-провайдерів, чисельність яких ускладнює ефективний нагляд і контроль.

Хоча безпосередньо питання кібербезпеки критичної інфраструктури не регулюється третім переговорним розділом, забезпечення надійного захисту електронного середовища є необхідною умовою для реалізації свободи надання послуг, особливо в умовах розвитку електронної комерції. Відсутність довіри до цифрових каналів, низький рівень захисту персональних даних та недостатня безпека онлайн платформ можуть стати бар'єрами для забезпечення права на встановлення та вільне надання послуг, що суперечить принципам Директиви про послуги (2006/123/EC). Саме тому цифрова безпека повинна розглядатися не лише як елемент окремої політики, а і як ключовий фактор створення сприятливого середовища для підприємницької діяльності відповідно до європейських стандартів.

Вирішення проблем можливе через консолідацію управління кібербезпекою, впровадження мінімальних обов'язкових стандартів для бізнесу, встановлення вимог щодо повідомлення про інциденти для широкого кола суб'єктів господарювання, а також гармонізацію національного законодавства із нормами ЄС, зокрема Директивою NIS2 та Директивою про цифрові послуги (DSA).

4.1. ОРГАН УПРАВЛІННЯ КІБЕРБЕЗПЕКОЮ

В Україні відсутній єдиний державний орган, відповідальний за кібербезпеку, що призводить до розпорошеності повноважень, дублювання функцій і неефективності. Хоча Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є основним органом, наділеним повноваженнями у сфері кібербезпеки та криптозахисту, існують і інші державні структури, які також мають відношення до цієї сфери. Згідно з ч. 2 ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», основними суб'єктами національної системи кібербезпеки є:

- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Національна поліція України;
- Служба безпеки України;
- Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України;
- Розвідувальні органи;
- Національний банк України.

Також, Указом Президента утворено Національний координаційний центр кібербезпеки. Це розмаїття відповідальних органів без належної координації ускладнює ефективне реагування на кіберзагрози. Саме тому важливо:

- провести аудит повноважень усіх суб'єктів національної системи кібербезпеки, що дозволить розмежувати компетенції уповноважених органів;
- зосередити більшість повноважень в компетенції єдиного координаційного органу на виконання вимог законодавства ЄС;

- гармонізувати українське законодавство з вимогами Директиви 2022/2555/ЄС (NIS 2)¹¹ та Регламенту 460/2004¹².

Це дозволить спростити механізм звернення для приватного сектору в разі кіберінциденту, а також підвищить продуктивність відповідальних державних органів.

4.2. ВСТАНОВЛЕННЯ УНІФІКОВАНИХ СТАНДАРТІВ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ

В Україні відсутність уніфікованих стандартів управління ризиками для підприємств приватного сектору, які не належать до категорії критичних, створює значні проблеми у забезпеченні кібербезпеки. Підприємства, що не потрапляють під визначення критичної інфраструктури, не зобов'язані виконувати мінімальні вимоги щодо аналізу та оцінки ризиків, впровадження політик безпеки, захисту від несанкціонованого доступу, забезпечення безперервності діяльності та навчання персоналу, а також не мають зобов'язання повідомляти про кіберінциденти. Це контрастує з підходом Європейського Союзу, де Директива 2022/2555/ЄС (NIS 2) встановлює обов'язкові стандарти мінімальних вимог не тільки для критичних, але й для важливих секторів. Відсутність таких стандартів в Україні може призвести до зростання вразливості приватного сектору до кіберзагроз, що підвищує ймовірність великих кіберінцидентів і збитків для економіки. Таким чином було б доречно:

- запровадити категорію «важливих» підприємств, визначити для них обов'язкові мінімальні стандарти управління ризиками, такі як аналіз ризиків, політику безпеки, управління інцидентами, забезпечення безперервності бізнесу та безпеки ланцюгів постачання, та інформувати державний орган, уповноважений з питань кібербезпеки, щодо значних інцидентів;
- встановити чіткі процедури повідомлення про інциденти, визначивши строки та форму подання інформації про кіберінциденти;
- запровадити механізми контролю та відповідальності, включаючи систему штрафів та інших санкцій за недотримання вимог кібербезпеки;
- визначити механізми координації між державними органами та приватним сектором для ефективного обміну інформацією та реагування на кіберзагрози.

Це потенційно призведе до підвищення безпеки та конкурентоспроможності на ринку ЄС для підприємств з одного боку та зменшення вразливості економіки до атак для держави з іншого.

4.3. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ ІНТЕРНЕТ-ПРОВАЙДЕРІВ

В Україні відсутність ефективного наглядового органу для контролю за захистом персональних даних створює ризики для безпеки особистої інформації громадян та бізнесу. Низькі штрафи за порушення вимог у сфері захисту даних та недосконалі механізми регулювання ускладнюють ефективну реалізацію прав суб'єктів даних і унеможливають належне реагування на інциденти. Законопроект «Про захист персональних даних» частково намагається вирішити ці проблеми, але ще потребує доопрацювання в частині наближення до європейського права.

Загальний регламент про захист персональних даних 2016/679¹³ зобов'язує кожну державу-члена ЄС створити наглядовий орган. Це має бути незалежний орган, який контролюватиме захист даних у цій державі-члені, надаватиме уряду поради щодо адміністративних заходів, а також буде ініціювати звернення до суду в разі порушення правил захисту даних (ст. 28). Водночас Регламент визначає такі поняття, як контролер (даних), оператор та суб'єкт, регулює захист персональних даних у B2B та B2C відносинах, передбачає право на забуття та стирання даних, а також встановлює санкції за порушення встановлених вимог у розмірі до 20 мільйонів євро

¹¹ [Directive \(EU\) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation \(EU\) No 910/2014 and Directive \(EU\) 2018/1972, and repealing Directive \(EU\) 2016/1148 \(NIS 2 Directive\)](#)

¹² [Regulation \(EU\) 460/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency](#)

¹³ [Regulation \(EU\) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC \(General Data Protection Regulation\)](#)

або 4% від річного світового обороту за попередній фінансовий рік для підприємств, залежно від того, що більше, якщо сталося порушення таких положень (ст. 83, п. 4) тощо.

В Україні ж покарання, передбачені за аналогічні правопорушення у сфері персональних даних КУПАП, значно нижчі. Крім того, механізми захисту персональних даних залишаються недосконалими, а «право на забуття» взагалі не передбачено. Законопроект «Про захист персональних даних»¹⁴ мав би заповнити цю прогалину, але робить це лише частково. Він все ще потребує доопрацювання у розрізі повноважень незалежного відповідального органу (ст. 58–60), які обмежені накладенням штрафів і контролем, без детального опису процедур розслідування, права видавати приписи чи міжнародної співпраці. Крім того, законопроект має й низку інших недоліків, як наприклад, відсутність гарантій незалежності контролюючого органу, деталізації технічних стандартів і процедур, обов'язку налаштувати продукти на максимальний захист приватності за замовчуванням та ін. Отже, для усунення ключових недоліків потрібно:

- передбачити чіткі гарантії незалежності контролюючого органу, наприклад, заборону політичного чи урядового впливу на його діяльність, а також визначити прозорий механізм призначення керівництва (наприклад, парламентом) і джерела фінансування;
- розширити повноваження контролюючого органу, передбачені ст. 58–60 Законопроекту, додавши детальний опис процедур розслідування порушень, право видавати обов'язкові приписи для виправлення порушень та механізми міжнародної співпраці з органами інших країн;
- ввести обов'язок для контролерів і операторів забезпечувати найвищий рівень приватності в налаштуваннях продуктів за замовчуванням (ст. 25 Регламенту);
- додати чітку вимогу до розробників програмного забезпечення та IoT-пристроїв (гаджетів) вбудовувати принципи захисту даних на етапі проектування продуктів, як це передбачено статтею 25 Регламенту;
- доповнити законопроект вимогами до технічних і організаційних заходів безпеки (наприклад, шифрування, псевдонімізація), процедурами оцінки впливу на захист даних (DPIA) і повідомлення про порушення безпеки даних із чіткими строками (наприклад, 72 години, як у Регламенті);
- включити вимогу проводити DPIA (оцінки впливу на захист даних) для операцій із високим ризиком для прав суб'єктів даних, а також розробити перелік типів обробки, що потребують такої оцінки (наприклад, профілювання чи масова обробка чутливих даних), як у статті ч. 3 ст. 35 Регламенту;
- узгодити законопроект із нормами кібербезпеки, наприклад, із вимогами Директиви NIS 2.

Правила, передбачені Загальним регламентом про захист персональних даних 2016/679/ЄС, розповсюджуються й на інтернет-провайдерів. Їхня діяльність також регулюється Директивою (NIS2), Директивою 2018/1972/ЄС, Директивою 2002/58/ЄС, Регламентом (ЄС) № 2015/2120 та іншими нормативно-правовими актами. Висока ефективність управління інтернет-провайдерами досягається за рахунок, поміж іншого, їхньої невеликої кількості. В Україні ж ситуація з чисельністю протилежна. До того ж, у національному законодавстві немає чіткого визначення мережевої нейтральності, механізмів контролю за його дотриманням тощо. Враховуючи успішний досвід ЄС, Україна може вдосконалити національні підходи таким чином:

- ввівши принцип мережевої нейтральності до Закону «Про електронні комунікації» з механізмами контролю (наприклад, через НКЕК);
- розробивши аналог ePrivacy для регулювання трафіку, геолокації та спаму;
- посиливши відповідальність провайдерів за витоки даних і порушення кібербезпеки, врахувавши положеннями Регламенту (ЄС) № 2016/679 і Директиви NIS 2;
- розробивши стратегію для зменшення кількості дрібних провайдерів (наприклад, через стимулювання об'єднань чи конкуренцію), щоб спростити нагляд і підвищити ефективність управління, наблизивши ситуацію до європейської моделі.

Звичайно для провайдерів ці зміни можуть призвести до певного зростання витрат на дотримання вимог, але це також підвищить довіру користувачів, які отримують кращий захист приватності та доступу до послуг.

¹⁴ [Про захист персональних даних | від 25.10.2022 № 8153](#)

5. СЕКТОРАЛЬНИЙ АНАЛІЗ: ВЕРТИКАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ОКРЕМИХ ГАЛУЗЕЙ

Ми детально вивчили вертикальне законодавство для окремих галузей, аби виявити системні виклики, які стоять перед Україною у виконанні вимог третього переговорного розділу. Такий підхід дозволив побачити, як реальні регуляторні практики впливають на доступ до ринку, конкуренцію, правову визначеність і захист інтересів споживачів.

Детальне дослідження галузевих кейсів підтвердило загальну проблему: українське регуляторне середовище залишається фрагментованим, часто надмірно бюрократизованим, з недостатніми гарантіями прозорості та рівності умов для учасників ринку. Існує значний розрив між номінальним наближенням законодавства до *acquis communautaire* та фактичним його застосуванням. Зокрема, контроль за виконанням регуляторних вимог здебільшого декларативний, механізми перевірки прозорості власності та походження послуг слабо розвинені, а нормативна база не забезпечує достатньої передбачуваності для бізнесу.

Відсутність ефективного інструментарію взаємного визнання професійних кваліфікацій, проблеми із сертифікацією товарів та послуг, нерівний доступ до ліцензійних процедур, а також значний рівень тінізації ринку істотно ускладнюють виконання Україною основних принципів внутрішнього ринку ЄС. На додачу, надмірна вага адміністративного втручання при одночасній слабкості інституційного контролю за вже виданими дозволами створює нерівність для учасників ринку і підриває довіру до регуляторної системи.

Щоб відповідати вимогам третього переговорного розділу, Україна повинна спрямувати зусилля на глибоку інституційну перебудову: забезпечити реальну дієвість процедур доступу до ринку, створити ефективні механізми перевірки добросовісності операторів, запровадити прозорі та передбачувані умови для всіх учасників без дискримінації за національною ознакою, а також інтегрувати механізми взаємного визнання кваліфікацій та гармонізовані технічні стандарти.

5.1. МЕДІАПОСЛУГИ

Регулювання медіапослуг в Україні та ЄС спрямоване на забезпечення прозорості, якості контенту та захисту ринку, однак українське законодавство стикається з численними проблемами. Серед таких: неефективний контроль за дотриманням ліцензійних умов, що дозволяє змінювати контент всупереч заявленим форматам, відсутність механізмів перевірки ліцензійного статусу іноземних медіа, що загрожує інформаційній безпеці, декларативний підхід до прозорості власності, який не запобігає маніпуляціям, та нерегульований статус інтернет-платформ, що сприяє поширенню дезінформації. Ці прогалини підривають довіру до медіаринку, ускладнюють захист прав споживачів і конкурентоспроможність легальних гравців. Для їхнього усунення потрібні чіткі механізми нагляду, співпраця з європейськими регуляторами, посилення прозорості та адаптація до стандартів ЄС.

5.1.1. КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ

Однією з ключових проблем є відсутність ефективного контролю за дотриманням ліцензійних умов. Наприклад, суб'єкти, отримавши ліцензію на мовлення з обіцянкою надавати програми певного формату, новинного чи культурно-освітнього спрямування, можуть згодом замінювати їх контентом, який не відповідає заявленій концепції, зокрема розважальними передачами сумнівної якості чи надмірною рекламою. Це ускладнює доступ аудиторії до контенту, на який вона розраховувала, підриває довіру до медіаринку та створює нерівні умови для добросовісних учасників.

Ліцензії на мовлення, згідно зі статтями 50 та 59 Закону України «Про медіа»¹⁵, видаються та продовжуються строком на 10 років. В обох випадках це відбувається, якщо виконуються вимоги закону, зокрема щодо програмної концепції мовлення. Це включає обов'язок майбутнього ліцензіата забезпечити певні мінімальні

¹⁵ [Про медіа | від 13.12.2022 № 2849-ІХ](#)

обсяги програм, орієнтованих на певну аудиторію, або з конкретною тематикою (як зазначено у ч. 7 ст. 51 та 33 Закону).

Однак, протягом дії ліцензії ліцензіати можуть докорінно змінювати контент, що порушує початкові ліцензійні вимоги. Водночас Національна рада має лише право здійснювати перевірки, як зазначено у ч. 1 ст. 91 Закону, а не обов'язок. Підставами проведення перевірок є скарги чи обґрунтована інформація, а також наслідки розгляду результатів моніторингу, якщо було виявлено ознаки порушень законодавства та/або умов ліцензії (п. 2, 4, 6 ч. 2 ст. 103), який Нацрада, до слова, здійснює без встановлених законом підстав, принципів чи обов'язку (п. 35 ч. 1 ст. 90).

Разом з тим, слід зауважити, що згідно з ч. 3 ст. 59 заява про продовження строку ліцензії має містити, серед іншого, докази виконання умов ліцензії, термін дії якої закінчується. Умови ліцензії визначає сама Нацрада та зазначає їх у рішенні про проведення конкурсу на отримання ліцензії. Втім, у Законі відсутнє поняття «суттєвих змін» у ліцензійних умовах, що створює проблему для притягнення до відповідальності недобросовісних ліцензіатів, оскільки відповідна підстава також відсутня у переліку правопорушень, наведених у статті 115 Закону. Саме тому, важливо:

- передбачити поняття «суттєвих змін» у контексті ліцензійних умов,
- передбачити обов'язок Нацради регулярно перевіряти відповідність контенту ліцензіатів ліцензійним умовам (дотримуючись принципів справедливості та рівності), а також
- розширити перелік підстав для внесення змін до Реєстру, включивши характер контенту та умови ліцензії.

Це дозволить забезпечити Нацраду необхідними законними підставами для підвищення якості контенту, що змусить ліцензіатів суворіше дотримуватись вимог закону, а отже надавати споживачам, визначений ліцензійними умовами контент.

5.1.2. ПЕРЕВІРКА ЛІЦЕНЗІЙНОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМНИХ МЕДІА

Також існує проблема з відсутністю механізму перевірки ліцензійного статусу іноземних медіа, які можуть транслюватися в Україні відповідно до Конвенції про транскордонне телебачення¹⁶, що дозволяє лінійним медіа мовити в Україні, навіть якщо вони не мають дозволу в ЄС. Це створює серйозні ризики для національного медіапростору, оскільки відсутність належного контролю дозволяє нелегальним або неперевіреним мовникам поширювати контент, який може не відповідати стандартам якості, містити дезінформацію чи пропаганду, що загрожує інформаційній безпеці країни. Крім того, це підриває конкурентоспроможність легальних медіа, які дотримуються вимог українського законодавства, та ускладнює захист прав споживачів, адже аудиторія може отримувати контент від суб'єктів, діяльність яких не регулюється належним чином. У довгостроковій перспективі це знижує довіру до медіаринку та ускладнює інтеграцію України до європейських стандартів медіарегулювання. Стаття 66 Закону містить перелік інформації, яка має бути вказана у заяві про реєстрацію іноземного лінійного медіа, серед якої ідентифікаційні дані особи, яка володіє ліцензією чи є реєстрантом іноземного лінійного медіа у відповідній країні, країна походження тощо. Однак, ані Закон «Про медіа», ані Регламент Нацради¹⁷ не вказують на те, яким чином Нацрада може здійснювати перевірку ліцензійного статусу іноземних медіа та чи уповноважена взагалі Нацрада реалізовувати будь-які заходи з цією метою.

У цьому контексті ситуація різюче відрізняється від підходу, закріпленого в правових актах ЄС, якими створено платформу (ERGA - European Regulators Group for Audiovisual Media Services) для обміну інформацією між національними регуляторами, що забезпечує ефективний обмін даними щодо статусу ліцензій. Директива 2018/1808/ЄС¹⁸ також інституціоналізувала ERGA (стаття 30b) як дорадчий орган Європейської Комісії, що відіграє роль механізму координації між національними регуляторами. Окрім того, національні органи країн-членів також можуть здійснювати взаємодію один з одним з інших важливих питань, наприклад, що стосується ліцензійного статусу.

¹⁶ [Європейська конвенція про транскордонне телебачення \(ETS № 132\)](#)

¹⁷ [Регламент Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення | від 20.04.2023 № 339](#)

¹⁸ [Directive \(EU\) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services \(Audiovisual Media Services Directive\) in view of changing market realities](#)

Так, у Франції існує національний регуляторний орган у сфері медіа, що називається «Arcom». На виконання вимог ст. 9 Закону Леотара¹⁹ регуляторний орган аудіовізуального та цифрового зв'язку Франції уповноважений відповідати протягом двох місяців на запити щодо інформації від регулюючого органу держави-члена Європейського Союзу. Такі запити мають стосуватися послуги, яка підпадає під юрисдикцію Франції та призначена для громадськості іншої держави-члена. Вони подаються в рамках реалізації положень статті 30а Директиви 2018/1808/ЄС, які передбачають право регуляторного органу будь-якого рівня у державі-члені, на територію якої орієнтована діяльність провайдера медіа послуги, звертатися до регулятора тієї держави-члена, під юрисдикцією якої перебуває провайдер. Крім того, національні регуляторні органи можуть звертатися до цільової держави-члена у випадках, коли провайдер, що підпадає під їхню юрисдикцію, повідомив про намір надавати послуги на її території (такі звернення здійснюються в контексті обміну інформацією щодо відповідного наміру).

Отже, українські регулятори повинні мати чіткі механізми перевірки статусу ліцензії іноземних мовників, що транслюють свої програми на території України, які б полягали у передусім:

- укладенні двосторонніх угод з країнами ЄС, до юрисдикції яких належать іноземні медіа або співпрацю з ERGA (чи Європейською радою медіа сервісів), що дозволить отримувати інформацію про наявність ліцензії навіть без повного членства в ЄС;
- запуску електронного реєстру іноземних лінійних медіа, які транслюються в Україні, із зазначенням їхнього ліцензійного статусу, країни походження та результатів перевірки;
- доповненні Закону вимогою до іноземного медіа надавати офіційний документ від регулятора країни походження (наприклад, копію ліцензії чи довідку).

Усе це сприятиме усуненню нелегальних мовників із дотриманням вимог Директиви з одночасним захистом національного медіаринку від недобросовісної конкуренції та підвищенням рівня довіри до іноземних мовників.

5.1.3. ПЕРЕВІРКА ПРОЗОРОСТІ ВЛАСНОСТІ

Крім того, механізм прозорості власності в медіа залишається декларативним – Національна рада не здійснює глибинної перевірки структури власності, а формально задовольняється поданими документами, що створює можливості для обходу вимог законодавства.

Закон «Про медіа» передбачає чіткі вимоги до прозорості структури власності суб'єктів у сфері медіа (ст. 25). Власники істотної участі повинні бути відкритими, а серед них не можуть бути офшорні компанії або номінальні утримувачі. Статтею 26 передбачено обов'язок публікувати на власному веб-сайті та подавати до Нацради заяву про внесення змін до Реєстру про зміни в структурі власності суб'єкта у сфері медіа, зміни кінцевого бенефіціарного власника, ключових учасників чи власників істотної участі. Для підтвердження структури власності Нацрада має право запитувати у суб'єктів відповідні документи, але якщо надані документи не дають змогу встановити прозорість, то Нацрада надсилає додатковий запит і встановлює строк на відповідь. Згідно з ч. 6 ст. 27 Закону, якщо суб'єкт у сфері медіа у встановлені строки не надав інформації та/або документів, витребувані Національною радою, структура власності суб'єкта у сфері медіа визнається непрозорою та/або такою, що не відповідає вимогам цього Закону.

Досвід країн-членів ЄС щодо перевірки прозорості власності досить стандартний: національні регуляторні органи використовують національні реєстри компаній (аналоги ЄДРПОУ), які містять інформацію про акціонерів тощо, а також співпрацюють з національними антимонопольними комітетами та іншими державними органами. Водночас регуляторні органи країн ЄС так само зіштовхуються з труднощами, наприклад, якщо реальні власники приховуються через номінальних утримувачів чи офшори, де доступ до даних обмежений. В такому разі доводиться покладатись на добросовісність суб'єктів (яка стимулюється серйозними штрафними санкціями), якщо немає підстав для глибшого розслідування і звернення до суду.

Водночас, можливості країн-членів ширші за рахунок використання платформ типу OpenCorporates, BORIS або співпраці через ERGA (Медіа-радою, що невдовзі прийде їй на зміну²⁰) для доступу до реєстрів інших країн-членів.

¹⁹ [Закон Леотара № 86-1067 | від 30 вересня 1986 р.](#)

²⁰ [Regulation \(EU\) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU \(European Media Freedom Act\)](#)

Платформа OpenCorporates збирає та надає доступ до інформації щодо структури власності компаній з понад 140 юрисдикцій по всьому світу. У свою чергу, платформа BORIS (Business Registers Interconnection System), утворена на виконання ст. 30 Директиви AMLD5²¹, призначена для обміну даними з реєстрів про кінцевих бенефіціарних власників та структуру власності загалом, доступ до якої з 2021 р. мають уповноважені національні органи або громадськість. І хоча Україна не має доступу до таких інструментів, оскільки не є країною-членом ЄС, все ж існують деякі способи подолання декларативності вимог національного законодавства щодо встановлення структури власності суб'єктів медіа, серед яких:

- надати Нацраді доступ до національних та міжнародних баз (ЄДРПОУ, OpenCorporates, BORIS) для встановлення власників та перевірки структури власності;
- закріпити обов'язкову взаємодію Нацради з Антимонопольним комітетом, Державною податковою службою та правоохоронними органами;
- визначити критерії номінального утримання власності та встановити санкції за її приховування;
- віднести правопорушення, передбачене п. 4 ч. 2. Ст. 110 Закону, до розряду грубих, передбачених ч. 4 цієї статті;
- ввести автоматичне визнання структури власності непрозорою, якщо власник зареєстрований у юрисдикціях із обмеженим доступом до даних (офшори), без можливості виправлення лише формальними документами.

Запровадження наведених рекомендацій дозволить підвищити прозорість власності медіа, мінімізувати маніпуляції із власністю через офшори і тим самим посилити довіру аудиторії як до суб'єктів медіа, так і до органів державної влади.

5.1.4. СТАТУС ІНТЕРНЕТ-ПЛАТФОРМ

Ще однією значною прогалиною є нерегульований статус інтернет-платформ, які, накопичивши значну аудиторію, фактично виконують функції мас-медіа. Такі платформи в Україні не мають чітко визначеного правового статусу, що ускладнює їхнє регулювання та створює загрози, зокрема поширення дезінформації, неконтрольованого впливу на суспільну думку та уникнення відповідальності.

Закон України «Про медіа» обмежується визначеннями «платформи спільного доступу до інформації» та «платформи спільного доступу до відео» (у п. 38, 39 ст. 1), не надаючи повноцінного правового статусу іншим видам платформ, наприклад, соцмережам, блогам, хмарним сховищам тощо, а також не встановлюючи меж у вигляді кількості користувачів або що, із досягнення якої такі платформи вважались би засобами масової інформації та наділялись би відповідними обов'язками.

На противагу цьому в ЄС діє Регламент DSA²², який охоплює діяльність інтернет-платформ у широкому сенсі і визначає їх як послуги хостингу, що зберігають і поширюють інформацію для громадськості за запитом користувачів, за умови, що ця функція не є другорядною. Він також регулює онлайн-пошукові системи та вводить поняття "посередницьких послуг". Таким чином, для України доцільним було б:

- визначити у законі правовий статус послуг передачі даних та інтернет-платформ залежно від їхньої діяльності (соцмережі, відеохостинги, пошукові системи);
- ввести критерій розмежування платформ на великі та малі за аналогією з поняттям very large online platforms (VLOPs) наведеним у Регламенті DSA;
- впровадити механізми обміну даними між українським регулятором та європейськими органами, що стежать за дотриманням Регламенту DSA;
- запровадити обов'язкову модерацію контенту та встановити відповідальність за його поширення;
- розробити механізм оскарження та видалення контенту;
- зобов'язати великі платформи подавати щорічні звіти про модерацію контенту та рекламу.

²¹ [Directive \(EU\) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing](#)

²² [Regulation \(EU\) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC \(Digital Services Act\)](#)

- зобов'язати e-commerce платформи (OLX, Rozetka) відстежувати продавців і перевіряти продукцію на законність;
- заборонити «темні патерни» та здійснити інші дії на приведення національного законодавства у відповідність з Регламентом DSA.

5.2. ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

Європейський досвід регулювання лікарських засобів, медичних виробів і транскордонного надання медичних послуг демонструє важливість чітких гармонізованих правил для вільного обігу товарів і послуг на внутрішньому ринку ЄС. Для України, у контексті виконання вимог третього переговорного розділу, критично важливо наблизити свої регуляторні механізми у сфері медицини до європейських стандартів — зокрема, через спрощення процедур визнання ліцензій, гармонізацію стандартів якості та впровадження механізмів транскордонного доступу до медичних послуг. Відповідність цим вимогам не лише полегшить інтеграцію до внутрішнього ринку ЄС, але й підвищить конкурентоспроможність українських виробників і якість медичних послуг для громадян. Водночас, реформи в цих секторах мають стати частиною ширшої стратегії розвитку свободи підприємництва та надання послуг відповідно до *acquis* Європейського Союзу.

5.2.1. РІВНІ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ЄС

ЄС як наднаціональна організація застосовує різні підходи до регулювання залежно від сфери: деякі аспекти, як от лікарські засоби, регулюються централізовано і детально на рівні ЄС, тоді як системи охорони здоров'я залишаються переважно в компетенції країн-членів.

Таким чином, регулювання ліків у ЄС відбувається передусім через Регламент (ЄС) № 726/2004²³, який встановлює єдину процедуру затвердження ліків та Директиву 2001/83/ЄС²⁴, що уніфікує вимоги до виробництва, маркування, реклами та дистрибуції, включаючи стандарти належної виробничої практики (GMP). В Україні ж регулювання базується на Законі України «Про лікарські засоби»²⁵, а контроль здійснює Держлікслужба.

Система охорони здоров'я у ЄС регулюється на національному рівні відповідно до ст. 168 Договору про функціонування ЄС (TFEU)²⁶, тобто кожна країна-член має значну автономію у визначенні того, як організувати, фінансувати та надавати медичні послуги своїм громадянам, у той час коли ЄС може лише доповнювати національні політики у сфері охорони здоров'я, але не гармонізувати їх. Загальноєвропейське регулювання переважно зосереджується на координації, обміні найкращими практиками та підтримці (наприклад, через програми фінансування, такі як EU4Health). Інколи ЄС все ж може втручатися, наприклад, у питання, які мають транскордонний характер, як от боротьба з пандеміями, доступ до медичних послуг для громадян, які подорожують між країнами (Директива 2011/24/ЄС про права пацієнтів у транскордонній охороні здоров'я), або стандарти безпеки (наприклад, для медичних виробів). В Україні галузь охорони здоров'я врегульовано Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»²⁷ та МОЗ.

Отже, європейський підхід до регулювання медичної сфери одночасно забезпечує єдині стандарти для розробки, виробництва, тестування, реєстрації, маркування та продажу ліків і гнучкість у наданні медичних послуг на національному рівні.

5.2.2. ЛІКУВАННЯ БЕЗ КОРДОНІВ

Процес направлення громадян України на лікування за кордон хоча й передбачений державною програмою, проте ускладнений надмірною бюрократією, відсутністю уніфікованих стандартів і відірваністю від європейського медичного простору. Це призводить до затримок у наданні критичної медичної допомоги, особливо для

²³ [Regulation \(EC\) No 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency](#)

²⁴ [Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use](#)

²⁵ [Про лікарські засоби | від 28.07.2022 № 2469-ІХ](#)

²⁶ [Договір про функціонування Європейського Союзу | від 25 березня 1957 року](#)

²⁷ [Основи законодавства України про охорону здоров'я | від 19.11.1992 № 2801-ХІІ](#)

складних випадків, таких як онкологія чи реабілітація поранених, що стало особливо актуальним після 2022 року. Основна причина — Україна не інтегрована до таких ініціатив, як Європейський простір даних у сфері охорони здоров'я (EHDS), що ускладнює обмін інформацією, узгодження процедур і фінансування (до слова, ця програма передбачає інтеграцію третіх країн починаючи з березня 2034 року). Вирішення проблеми можливе через інтеграцію з європейськими системами, спрощення процедури та розвиток внутрішньої інфраструктури для швидшого й ефективнішого доступу до транскордонних послуг.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1079 регулює порядок направлення громадян України на лікування за кордон за державний кошт у випадках, коли необхідне лікування складних захворювань неможливо провести в Україні.

Процедура передбачає такі етапи:

- Пацієнт (або його представник) звертається до МОЗ України через медичний заклад;
- Спеціальна комісія МОЗ розглядає заяву, медичні документи та визначає, чи є підстави для направлення;
- Якщо рішення позитивне, МОЗ укладає договір із іноземною клінікою, а держава оплачує лікування (включаючи транспорт, проживання та супровід).

Чинна практика направлення українців на лікування за кордон вимагає значних зусиль з боку пацієнта та держави через: різноманітність вимог до договорів у кожній країні, а також різні стандарти клінік щодо медичних документів і сертифікації. Фінансування програми здійснюється з державного бюджету: у 2023 році на програму Лікування громадян України за кордоном виділено 495 млн. грн. згідно паспорту бюджетної програми на 2023 рік²⁸.

Своєю чергою, Європейський єдиний простір у сфері охорони здоров'я — це концепція, спрямована на уніфікацію стандартів, процедур і систем для забезпечення безперешкодного доступу до медичних послуг у межах ЄС. Одним із ключових його проєктів є EHDS, запущений у 2022 році, який має на меті забезпечити транскордонний обмін медичними даними (електронні медичні картки, рецепти, результати аналізів), спростити доступ громадян ЄС до медичних послуг у будь-якій країні-члені та створити єдині стандарти для цифрових систем, таких як кодування хвороб, ліків і форматів даних. Відсутність єдиного простору призводить до низки проблем для України:

- По-перше, різні стандарти ускладнюють взаємодію: наприклад, у Польщі медичні записи ведуться за стандартом HL7 CDA, тоді як в Україні основою для розробки центральної бази даних електронної системи охорони здоров'я (ЕСОЗ) та, зокрема, електронних медичних записів став міжнародний стандарт HL7 FHIR. Також кодування ліків в Італії може відрізнитися від українського через різні торговельні назви.
- По-друге, бюрократія уповільнює процес: МОЗ України змушене домовлятися з кожною країною та клінікою окремо. Так, для направлення до Німеччини потрібно знайти клініку, перекласти та адаптувати медичні документи до німецьких стандартів, укласти договір і організувати фінансування, транспорт і супровід, що займає багато часу.
- По-третє, відсутність транскордонного обміну даними означає, що іноземні клініки не можуть швидко отримати історію хвороби пацієнта (аналізи, алергії, хронічні захворювання), що ускладнює діагностику та підвищує ризик помилок.
- По-четверте, фінансові бар'єри додають труднощів: у Німеччині клініки можуть вимагати передоплату, у Польщі — оплату після послуг, що змушує МОЗ адаптуватися до різних підходів.

Інтеграція з єдиним європейським простором могла б значно полегшити ситуацію. Завдяки EHDS іноземні клініки отримали б миттєвий доступ до електронних медичних карток українців, що дозволило б одразу врахувати попереднє лікування чи алергії. Уніфікація процедур через єдині стандарти спростила б процес направлення, зробивши формат документів і кодування однаковими для всіх країн. Єдиний механізм оплати, наприклад через європейський фонд, усунув би фінансову бюрократію, а швидкість процесу скоротилася б із тижнів до кількох днів. Саме тому, для спрощення процедури проходження лікування пацієнтами поза межами країн, громадянами яких вони є, доцільно:

²⁸ [Паспорт бюджетної програми на 2023 рік. МОЗ](#)

- розпочати процес інтеграції до Європейського простору даних у сфері охорони здоров'я (EHDS), щоб забезпечити транскордонний обмін медичними даними та спростити доступ до медичних послуг за кордоном, а до тих пір укласти рамкові угоди з країнами, які найчастіше приймають українських пацієнтів, такими як Польща, Німеччина та Італія, для стандартизації процедур направлення та зменшення бюрократичних затримок;
- вдосконалити систему eHealth, інтегрувавши всі медичні дані в єдину платформу та уніфікувавши стандарти даних, щоб іноземні клініки могли швидко отримувати доступ до історії хвороби українських пацієнтів;
- додати до системи ЕСОЗ функцію автоматичного перекладу медичних документів на англійську мову або мову країни призначення, що спростить узгодження з іноземними клініками;
- налагодити процедури здійснення компенсацій за транскордонне лікування з країнами-членами ЄС.

Уніфікація процедур направлення та інтеграція з EHDS значно скоротять час очікування на лікування за кордоном (із тижнів до кількох днів) і усунуть бюрократичні бар'єри. Доступність медичних даних через єдину платформу підвищить безпеку процедур завдяки врахуванню історії хвороби, що зрештою позитивно позначиться на здоров'ї, тривалості та якості життя пацієнтів.

5.2.3. МОБІЛЬНІСТЬ МЕДИЧНОГО ПЕРСОНАЛУ ТА ВИЗНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙ

В Україні та ЄС спостерігається дефіцит медичних працівників, що становить значний виклик для функціонування систем охорони здоров'я. В Україні погіршення цієї ситуації потенційно може сприяти поглибленню демографічної та економічної кризи, оскільки:

- нестача лікарів може знизити працездатність населення через обмежений доступ до якісної медичної допомоги;
- кваліфіковані молоді спеціалісти залишають країну, а на їхньому місці залишаються переважно старші або менш досвідчені працівники;
- водночас Україна зазнає фінансових втрат, адже підготовка одного лікаря коштує державі певних коштів, однак результати цієї інвестиції часто використовують інші країни, куди мігрують фахівці.

В Україні у 2024 році, за даними МОЗ, працює близько 115 872 лікарів²⁹, що становить 3,05 лікаря на 1 000 населення (за умови 38 млн осіб), тоді як у ЄС середній показник – 4,09 у 2022 році³⁰. Особливо сильно брак кадрів відчувається в сільських регіонах. Війна лише загострила проблему: багато медиків виїхали за кордон через низькі зарплати, важкі умови праці та небезпеку.

Якість медичної освіти в Україні покращиться, що полегшить нострифікацію (визнання) дипломів українських медиків за кордоном і призведе до чергового етапу відтоку спеціалістів. З 2017 року в рамках медичної реформи почалися зміни в медичній освіті: наприклад, введено Крок – єдиний державний кваліфікаційний іспит, який перевіряє знання студентів (аналог USMLE у США). У 2023 році МОЗ запровадило нові стандарти для резидентури (інтернатури), щоб наблизити їх до європейських. Такі зміни підвищують якість підготовки, що робить українських випускників більш конкурентоспроможними на міжнародному ринку. Якщо якість освіти в Україні покращиться, програми навчання будуть більше відповідати європейським стандартам (наприклад, більше практичних годин, сучасні методи). Це зменшить кількість додаткових іспитів чи вимог для нострифікації.

У ЄС також спостерігається нестача медсестер і лікарів первинної ланки: за даними OECD 2022 року, середній показник складає 6,5 медсестер на 1 000 населення. Причини дефіциту в ЄС включають старіння населення, старіння медичного персоналу та міграцію всередині Союзу. Для європейських країн вигідніше залучати готових спеціалістів із країн поза ЄС, таких як Україна, ніж витратити значні кошти на підготовку власних кадрів.

Ця ситуація робить українських медиків привабливою «мішенню». Польща, наприклад, у 2022 році спростила нострифікацію дипломів для українців. Тепер достатньо скласти спрощений іспит і знати польську мову. Водночас

²⁹ Strelchenko et al. (2024). [Protection of The Rights of Healthcare Workers in the Light of European Integration Processes. Clinical and Preventive Medicine. 2024, 1: 130–139. https://doi.org/10.31612/2616-4868.1.2024.15.](https://doi.org/10.31612/2616-4868.1.2024.15)

³⁰ [Healthcare personnel statistics - physicians - Statistics Explained. European Commission](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

зарплати суттєво вищі, ніж в Україні, де у 2023 році медсестра отримувала 13 500 грн., а лікар 20 000 грн. Не дивно, що за деякими оцінками, станом на вересень 2023 року у Польщі знайшли роботу близько [4100 лікарів](#). Хоча, Україна не може конкурувати з країнами ЄС за рівнем зарплат медичних працівників, вона може запропонувати інші стимули щоб утримати кадри (перспективи кар'єрного зростання, можливості для розвитку, бонуси):

- запровадження чітких кар'єрних шляхів для медиків (наприклад, швидший доступ до спеціалізації, гранти на навчання за кордоном із зобов'язанням повернутися). Окремо, підтримка досліджень, участь у міжнародних конференціях;
- безкоштовні курси підвищення кваліфікації, доступ до сучасних технологій (наприклад, симуляційних центрів);
- створення можливостей для віддаленої роботи, що допомогло б зменшити навантаження;
- пакет додаткових бонусів, як от премії за роботу в сільській місцевості, доплати чи компенсації, житло для молодих спеціалістів, пільгові кредити, медичне страхування для родини, можливість працювати неповний день тощо.

Водночас, Україна вже спрощує умови для залучення іноземних спеціалістів. Відповідно до наказу Міністерства економіки України від 10.06.2024 № 14554, посвідку на проживання в Україні можуть отримати такі медичні працівники: лікар, фармацевт, клінічний провізор, медсестра (санітарка). Водночас, обов'язковою вимогою для отримання такої посвідки лишається підтверджений досвід роботи не менше одного року протягом останніх трьох років та нострифікований диплом про освіту.

Щоб створити додаткові привабливі умови для медичних працівників, потрібно також «лібералізувати» систему охорони здоров'я, тобто зменшити бюрократію, надати більше автономії медичним закладам і працівникам, а також спростити регулювання, наприклад, дозволивши лікарям працювати в кількох закладах, включно з приватними, без зайвих бюрократичних обмежень.

Окрім того, Україна вже є популярним напрямком для іноземних студентів-медиків. Тож, коли освіта покращиться, це може привабити ще більше студентів. Іноземні випускники охочіше залишатимуться в Україні, якщо їм запропонувати: спрощену процедуру працевлаштування, конкурентні умови (бонуси, житло, можливості для кар'єри), мінімізацію мовного бар'єру тощо.

Втілення зазначених рекомендацій дозволить зменшити відтік медиків, покращить доступ пацієнтам до якісної медичної допомоги та стабілізує систему охорони здоров'я. Пацієнти отримають більше якісних послуг, лікарі — привабливіші умови праці й перспективи кар'єрного зростання, а держава — економію ресурсів та збалансовану відповідно до потреб населення сучасну та уніфіковану з європейськими стандартами систему охорони здоров'я.

5.2.4. ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Електронна система охорони здоров'я (ЕСОЗ) у країнах Європейського Союзу та Україні є ключовим елементом модернізації медичних систем, але розвивається вона нерівномірно через відсутність єдиних стандартів. У ЄС ця різноманітність зумовлена національними пріоритетами, оскільки регулювання охорони здоров'я традиційно знаходиться в компетенції країн-членів. В Україні eHealth, запущена у 2017 році як частина медичної реформи, суттєво випереджає європейські, але стикається з викликами уніфікації з європейськими системами. Несумісність форматів даних, протоколів обміну та вимог до безпеки ускладнює транскордонну взаємодію, що є проблемою і для пацієнтів, і для медиків, і для держав ЄС та України, які прагнуть ефективної співпраці.

Електронна охорона здоров'я (eHealth) у країнах Європейського Союзу розвивається нерівномірно. Немає єдиного стандарту, який би уніфікував усі аспекти (наприклад, формати даних, протоколи обміну інформацією, інтерфейси систем). Кожна країна-член ЄС має власну систему eHealth, яка залежить від специфічних пріоритетів, інфраструктури, фінансування та історичного розвитку. Разом з тим, ЄС працює над уніфікацією (наприклад, через ініціативи, такі як European Health Data Space (EHDS), запущену в 2022 році), хоча країни використовують різні стандарти кодування (ICD, SNOMED CT), формати даних (HL7, FHIR) і протоколи безпеки.

В Україні система eHealth була запущена як частина реформи системи охорони здоров'я, зокрема для реалізації програми «Доступні ліки» та первинної медичної допомоги. Основний компонент – це електронна система eHealth, яка включає:

- Реєстр пацієнтів, медичних закладів і лікарів;
- Електронні медичні записи (EMR);
- Електронні рецепти (e-рецепти);

- Модуль для укладання декларацій із сімейними лікарями.

На відміну від багатьох країн ЄС, де eHealth розвивався поступово і стикався з проблемами інтеграції старих систем (наприклад, у Німеччині чи Франції), Україна почала з чистого аркуша. Це дозволило одразу впровадити сучасні технології, такі як хмарні рішення, наприклад. Також, українська система використовує сучасні стандарти, такі як FHIR, що полегшує інтеграцію з іншими системами.

Уніфікація eHealth між Україною та ЄС для транскордонного обміну даними може ускладнюватись відмінностями в стандартах. У ЄС для кодування хвороб найчастіше використовується ICD-10, а в деяких країнах – SNOMED CT для деталізованого опису, в той час як в Україні офіційно застосовується ICD-10, але не завжди коректно, а SNOMED CT ще не впроваджено. Для ліків в ЄС діє класифікація АТС, яку Україна також використовує, але уніфікація назв ліків не завершена через різні торговельні назви. Найбільшою проблемою є розбіжності в протоколах обміну даними, форматах і вимогах до безпеки. У ЄС діють суворі стандарти захисту даних відповідно до GDPR (Регламент (ЄС) № 2016/679), який вимагає згоди на обробку даних, права на їх видалення («право на забуття»), захисту за замовчуванням і повідомлення про витоки протягом 72 годин, тоді як в Україні Закон «Про захист персональних даних» менш жорсткий і не повністю відповідає цим вимогам. Законопроект «Про захист персональних даних» в Україні спрямований на наближення до європейських норм, але його впровадження ще далеке від завершення. Загалом гармонізація української eHealth із європейськими системами потребуватиме адаптації до GDPR, що може уповільнити її розвиток. Водночас Україна вже адаптувала багато європейських словників (ICD-10, АТС), що є позитивним кроком для майбутньої інтеграції. Однак без уніфікації стандартів інформаційних систем, включаючи формати даних, протоколи обміну та архітектуру, транскордонна взаємодія залишатиметься обмеженою, а відповідність вимогам GDPR стане ключовим викликом для забезпечення безпеки та довіри при обміні даними з ЄС. Саме тому ключовими змінами мають стати:

- запровадження єдиного підходу до форматів медичних даних, сумісного з європейськими стандартами (FHIR, HL7);
- офіційне впровадження SNOMED CT для детального кодування діагнозів та процедур, що вже використовується в деяких країнах ЄС;
- завершення адаптації системи кодування лікарських засобів відповідно до міжнародного класифікатора АТС;
- участь у спільних ініціативах щодо інтеоперабельності медичних систем між Україною та ЄС;
- створення єдиного порталу для обміну медичними даними між Україною та ЄС із дотриманням вимог конфіденційності та безпеки;
- впровадження електронних підписів, сумісних із eIDAS (ЄС 910/2014), для забезпечення юридичної значущості цифрових медичних записів.

Гармонізація системи eHealth між Україною та ЄС є необхідним кроком для забезпечення ефективного транскордонного обміну медичними даними та підвищення якості охорони здоров'я в умовах нерівномірного розвитку цифрових систем. Впровадження єдиних стандартів, таких як FHIR, HL7, SNOMED CT, завершення адаптації АТС, участь у спільних ініціативах, створення порталу для обміну даними та використання електронних підписів за eIDAS сприятиме інтеграції України до європейського медичного простору. Для системи охорони здоров'я це означатиме підвищення інтеоперабельності та безпеки, для лікарів — полегшення доступу до даних і співпраці з колегами з ЄС, для пацієнтів — швидший і безпечніший доступ до лікування за кордоном, а для держави — зміцнення міжнародної кооперації та наближення до стандартів ЄС, хоч і з тимчасовими витратами на адаптацію до GDPR та інших норм.

5.2.5. ПРОГРАМА МЕДИЧНИХ ГАРАНТІЙ

Програма медичних гарантій (ПМГ) в Україні – це система, яка гарантує громадянам певний обсяг безкоштовних медичних послуг, що фінансуються державою. Вона стикається з нестачею фінансування через неефективне використання ресурсів, оскільки кількість послуг не відповідає обсягу коштів, недосконалістю механізму функціонування і низькою довірою пацієнтів через низьку транспарентність розпорядження коштами тощо. Ці проблеми призводять до перевантаження стаціонарів і відтоку пацієнтів до приватного сектору, що загострює нерівність у доступі до медичної допомоги. Вирішити їх можна через оптимізацію мережі лікарень, запровадження страхових внесків і підвищення прозорості витрат.

ПМГ функціонує за принципом, коли кожен громадянин України має право на певне обмежене коло медичних послуг (наприклад, екстрена допомога), але для доступу до решти потрібно укласти декларацію із сімейним

лікарем. Українська система ближча до моделі Беверіджа (названа на честь Вільяма Беверіджа), де фінансування йде з податків, а держава гарантує універсальний доступ.

Ця система має аналоги в країнах ЄС, таких як Італія, Іспанія, Латвія та Швеція. Вона ґрунтується на деклараціях із сімейним лікарем – формальній угоді між пацієнтом і лікарем первинної ланки, яка укладається через систему eHealth. Це потрібно для того, щоб НСЗУ могла фінансувати послуги для конкретного пацієнта («гроші йдуть за пацієнтом»).

Система охорони здоров'я в Польщі дещо відрізняється, оскільки належить до так званої «континентальної моделі» (або «моделі Бісмарка»). Ця модель базується на обов'язковому медичному страхуванні, яке фінансується за рахунок внесків працівників і роботодавців. У Польщі щоб отримати доступ до медичних послуг, громадянин має бути застрахованим (тобто сплачувати внески або бути покритим через роботодавця/державу). У Польщі також потрібно обрати сімейного лікаря, який є основною точкою входу в систему, подібно до України. Основна відмінність полягає в тому, що у Польщі система базується на страхуванні (внесках працівників, оскільки страхування є обов'язковим для всіх працюючих), тоді як в Україні – на бюджетному фінансуванні (податках).

Основна проблема української ПМГ – це нестача фінансування. Обсяг медичних послуг, які держава обіцяє надати безкоштовно, перевищує доступні бюджетні кошти, що призводить до дефіциту. Загалом бюджет ПМГ на 2025 рік склав 175,5 млрд грн³¹. Відносно ВВП бюджет ПМГ у 2023 р. та 2024 р. становив близько 2,2% ВВП відповідно. У 2022 році, оцінка середніх витрат на охорону здоров'я в країнах ЄС складає приблизно 10,2 % ВВП залежно від країни за даними Eurostat³².

Крім того, в Україні залишилося багато лікарень із радянських часів, коли система була орієнтована на велику кількість стаціонарних ліжок, а не на ефективність. Це призводить до неефективного використання ресурсів на їхнє обслуговування. На момент розпаду СРСР, в Україні було близько 13 ліжок на 1 000 населення³³. До 2020 року кількість ліжок скоротилася до 6,3 на 1000, але це все ще забагато для населення в 38 млн осіб (з урахуванням міграції через війну), порівняно з країнами ЄС, де ця цифра становить приблизно 5. Таким чином, проблему нестачі фінансування могла б вирішити:

- оптимізація мережі лікарень та інших витрат;
- впровадження гібридної моделі медичних гарантій з елементами фінансування за рахунок страхових внесків;
- підвищення прозорості звітів про використання коштів ПМГ;
- розширення програми медичних гарантій на профілактичні послуги, що потенційно могло б зменшити навантаження на стаціонари;
- запровадження часткової співоплати за необов'язкові (або недорогоговартісні) медичні послуги, щоб оптимізувати витрати та залучити додаткові кошти до системи;
- посилення контролю та покарання за призначення лікарями платних обстежень чи аналізів, які входять до ПМГ, що посилить довіру до системи охорони здоров'я та сприятиме лояльному сприйняттю ініціатив МОЗ, як наприклад, програм співфінансування тощо.

Впровадження запропонованих рекомендацій принесло б значні переваги як для пацієнтів, так і для держави, створивши більш ефективну та доступну систему охорони здоров'я. Оптимізація мережі лікарень, скорочення ліжок дозволили б уникнути розпорощення ресурсів на утримання неефективних закладів, спрямувавши кошти на пріоритетні напрями (первинна допомога, профілактика). Пацієнти, своєю чергою, отримували б ширший спектр безкоштовних або частково оплачуваних послуг.

5.2.6. ТЕЛЕМЕДИЦИНА

³¹ [На Програму медгарантій у 2025 році уряд передбачив €175,5 мільярда](#)

³² [Health care expenditure by provider. Eurostat](#)

³³ [Hospital beds. World Bank Open Data](#)

Телемедицина в Україні почала активно розвиватися під час медичної реформи 2017–2020 років і особливо під час пандемії COVID-19, коли різко зросла потреба у віддалених консультаціях, однак її використання досі не має чіткого правового регулювання, що призводить до низки негативних наслідків: страждає якість медичних послуг, унеможлиблюється включення онлайн-консультацій до ПМГ і відповідно їх оплати лікарям, безпека персональних даних знаходиться під загрозою, не врегульовано питання відповідальності лікарів за помилки. Усе це гальмує розвиток телемедицини як повноцінного інструменту охорони здоров'я та обмежує її потенціал для підвищення доступності медичних послуг.

Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (ст. 35-1) визначає телемедицину як комплекс дій, технологій і заходів для надання медичної допомоги через дистанційний зв'язок, а Наказ МОЗ від 19.10.2015 № 681³⁴ встановлює деякі технічні вимоги до її впровадження. Проте ці документи не регулюють ключові аспекти, такі як стандарти якості, відповідальність, оплата чи конфіденційність, через що рішення про використання телемедицини залишається на розсуд лікаря та за згодою пацієнта. Як наслідок, телемедицина не включена до Програми медичних гарантій (ПМГ), часто застосовується неформально (наприклад, через месенджери), а відсутність стандартів призводить до ризиків низької якості консультацій, незахищеності даних і невизначеності щодо відповідальності за помилки.

У Європейському Союзі телемедицина має значно чіткіше правове поле, яке забезпечує її ефективне функціонування. Директива 2011/24/ЄС дозволяє надавати телемедичні послуги через кордони, сприяючи транскордонній охороні здоров'я, а GDPR (Регламент (ЄС) № 2016/679) установлює суворі вимоги до захисту персональних даних, такі як шифрування та згода на їхню обробку. Директива 2000/31/ЄС регулює телемедицину як електронну послугу, якщо вона надається в такому форматі. У країнах ЄС телемедицина оплачується через державні або страхові системи, використовуються сертифіковані платформи, лікарі проходять відповідну кваліфікацію, а їхня відповідальність за помилки прирівнюється до очних консультацій, що гарантує якість і безпеку для пацієнтів.

Україна могла б суттєво виграти від запровадження подібного регулювання.

По-перше, включення телемедицини до ПМГ із фінансуванням від НСЗУ зробило б її доступною для малозабезпечених верств населення, які зараз не можуть скористатися такими послугами через брак державної підтримки.

По-друге, встановлення стандартів якості (наприклад, сертифікованих платформ і кваліфікаційних вимог до лікарів) усунуло б проблему неформальних консультацій низької якості через месенджери.

По-третє, адаптація до GDPR або аналогічних вимог підвищила б безпеку даних, що особливо важливо в умовах війни, коли витік інформації може мати критичні наслідки.

По-четверте, чітке правове регулювання розширило б доступ до телемедицини в сільській місцевості, де бракує лікарів, дозволяючи пацієнтам отримувати консультації віддалено й ефективно.

Таким чином, врегулювання телемедицини в Україні на основі європейських стандартів забезпечило б її фінансування, якість, безпеку та доступність, наблизивши систему до рівня ЄС.

5.3. ДИСТРИБУЦІЯ ТОВАРІВ НА ПРИКЛАДІ РИНКУ ЗБУТУ ЕЛЕКТРОНІКИ

Ринок дистрибуції товарів в Україні характеризується значними викликами, які перешкоджають його гармонізації з європейськими стандартами. За приблизними оцінками до половини обігу припадає на «сірий» ринок, існування якого завдячує існуванню ФОПів і, як наслідок, слабкому контролю за касовими операціями. Окрім того, для ринку електроніки характерні висока концентрація, неврегульовані процедури сертифікації і тиск правоохоронних органів, що створює несприятливі умови для детінізації галузі. На відміну від Європейського Союзу, де прозорість, конкуренція та внутрішня ефективність є пріоритетами, український ринок значною мірою зосереджений на обході регуляторних процедур.

³⁴ [Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я | від 19.10.2015 № 681](#)

5.3.1. МОДЕЛЬ УКРАЇНСЬКОГО РИНКУ ЕЛЕКТРОНІКИ

Загалом, український ринок техніки значною мірою залежить від дистриб'юторських контрактів із виробниками. За структурою імпорту 50% товарів надходить із Китаю, решта розподіляється порівну між Америкою та Європою, а частка реселерства залишається незначною. Така залежність від дистриб'юторів зумовлює високу концентрацію ринку: дві оптові компанії контролюють близько половини обігу, виступаючи ключовими гравцями в ланцюжку постачання. Виробники, замість того, щоб створювати власні структури для прямого продажу, передають ці функції дистриб'юторам, які завдяки своїй репутації та налагодженим каналам збуту залучають нові бренди до свого портфелю, зміцнюючи свої позиції. Виняток – компанія Samsung. Вона передає дистриб'юторам вже розмитнену продукцію.

У ЄС цей ринок функціонує за моделлю прямого продажу від виробників до споживачів через власні магазини чи офіційних партнерів, що зменшує залежність від дистриб'юторів. Це регулюється Регламентом (ЄС) № 330/2010 про вертикальні угоди, який дозволяє виробникам контролювати канали збуту за умови дотримання конкуренції. Проблема «сірого» ринку в секторі електроніки є однією з ключових перешкод для гармонізації українського бізнес-середовища з європейськими стандартами. Вона полягає у значній частці неформальних операцій, які здійснюються через спрощену систему оподаткування фізичних осіб-підприємців (ФОПів), готівкові розрахунки та відсутність належного документального обліку. Законодавство вимагає від ФОПів ведення обліку (ст. 296 ПК України), а законодавство про касові апарати (Закон України «Про застосування РРО у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»³⁵) зобов'язує використовувати реєстратори розрахункових операцій (РРО) але на практиці це не контролюється через брак ресурсів у Державної податкової служби та широке використання готівки, що ускладнює відстеження операцій.

Проблема «ФОПізації» економіки створює «податкову яму», нерівні умови для «білого» бізнесу, ускладнює податковий облік і гальмує цивілізований розвиток ринку. Адаже офіційні імпортери, які розмитнюють товари відповідно до Митного кодексу України, стикаються з вищими витратами, ніж «сірі» гравці, які уникають митних платежів через контрабанду чи фіктивні операції.

У Європейському Союзі ринок електроніки функціонує в умовах значно більшої прозорості завдяки чіткому регулюванню та контролю. Основним нормативним актом є Директива 2006/112/ЄС³⁶ про спільну систему податку на додану вартість (ПДВ), яка встановлює єдині правила оподаткування, включаючи обов'язковий облік і звітність для всіх суб'єктів господарювання. В Україні, масовий «сірий» обіг техніки унеможливорюють цифрові облікові системи (інтеграція з митними та податковими базами). Малі підприємства в ЄС також мають спрощені режими (наприклад, режим звільнення від ПДВ для оборотів до певного порогу, визначеного національним законодавством — у Франції до 82 800 євро для товарів), але ці режими супроводжуються суворими вимогами до документації та обмеженнями за видами діяльності.

Контроль за неформальним ринком посилюється через Регламент (ЄС) № 952/2013³⁷ (Митний кодекс ЄС), який регулює імпорт і бореться з контрабандою, та Директиву 2011/83/ЄС про права споживачів³⁸, що захищає покупців від неякісних товарів «сірого» походження. У країнах, як-от Німеччина чи Франція, використання готівки мінімізовано завдяки банківським системам і цифровим платежам, а податкова служба має розвинені інструменти аналізу транзакцій. «Сірий» ринок існує (наприклад, у торгівлі вживаною електронікою), але його частка значно менша через ефективний нагляд і високі штрафи. На відміну від України, європейський бізнес орієнтований на внутрішню ефективність, а не на обхід регуляторних процедур.

У цьому світі були би вкрай корисними ініціативи щодо:

- посилення контролю за використанням РРО та касовими операціями, повної фіскалізації операцій ФОПів, щоб усунути готівкові розрахунки без обліку;
- боротьби з контрабандою та «сірим» імпортом. Цифровізації митних процедур і запровадження «єдиного вікна» на митниці. Криміналізації контрабанди;
- підвищення прозорості первинної документації. Електронного документообігу та інтеграції його з податковими перевітками;

³⁵ [Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг від 06.07.1995 № 265/95-ВР](#)

³⁶ [Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax](#)

³⁷ [Regulation \(EU\) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code](#)

³⁸ [Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights](#)

- зменшення межі доходів для ФОПів, щоб унеможливити використання спрощеної системи великими гравцями;
- запровадження обов'язкової первинної документації в електронному вигляді для ФОПів, які торгують електронікою, з чітким зазначенням походження товарів;
- розширення обов'язкового використання РРО для всіх операцій із електронікою, усунувши винятки і додавши вимогу електронної звітності в реальному часі.
- стимулювання безготівкових розрахунків через зниження банківських комісій і податкові пільги для бізнесу, що відмовляється від готівки;
- посилення митного контролю за ввезенням електроніки через запровадження електронних реєстрів імпортерів, інтегрованих із європейськими системами, як-от TRACES у ЄС;
- введення кримінальної відповідальності за продаж контрабандної продукції.

Основними способами вирішення цієї проблеми можуть бути реформа спрощеної системи оподаткування, посилення контролю за касовими операціями та поступова інтеграція європейських практик транспарентності й відповідальності.

5.3.2. СЕРТИФІКАЦІЯ, ПРАВООХОРОННИЙ ТИСК ТА ІНШІ ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗІ

Як вже зазначалось, ринок електроніки в Україні є закритим і концентрованим із мінімальною присутністю дочірніх структур європейських компаній. Однією з причин є складна, дорога й непрозора сертифікація товарів, урегульована Законом України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»³⁹ та підзаконними актами (наприклад, постановами Кабміну про технічні регламенти). Процедури сертифікації нечіткі, окрім того, сертифікація обов'язкова навіть для техніки, яка має міжнародно визнані сертифікати.

Процедура сертифікації (або оцінка відповідності) в Україні не є однаковою для усіх виробів, оскільки залежить від категорії товару, рівня ризику та вимог конкретного регламенту. Вона відбувається за такими етапами, (встановленими у ст. 23-34 Закону):

1. Визначення застосовного технічного регламенту. Кожен тип електроніки чи побутової техніки підпадає під конкретний регламент. Наприклад: Технічний регламент радіообладнання (Постанова КМУ № 355 від 24.05.2017⁴⁰) — для смартфонів, роутерів, телевізорів із Wi-Fi. Технічний регламент безпеки низьковольтного електричного обладнання (Постанова КМУ № 1067 від 16.12.2015⁴¹) — для пральних машин, холодильників, мікрохвильовок.
2. Вибір процедури оцінки відповідності. Технічні регламенти передбачають різні модулі оцінки (стаття 14 Закону):
 - 2.1. Внутрішній контроль виробництва (модуль А): Виробник самостійно перевіряє відповідність і складає декларацію відповідності. на основі внутрішніх тестів чи документів (модуль А – використовується переважно для простої побутової техніки: чайників, тостерів) і зберігає цей документ протягом 10 років. Це найпоширеніший варіант для побутової техніки з низьким ризиком (наприклад, чайники).
 - 2.2. Сертифікація третьою стороною: Залучення призначеного органу з оцінки відповідності (ООВ) (наприклад, ДП «Укрметртестстандарт») для випробувань та сертифікації чи контролю якості (модулі В, С, D тощо). Обов'язкова для складніших пристроїв, як радіообладнання. Виробник не може обмежитися лише декларацією, якщо пристрій має бездротові функції.
 - 2.3. Контроль виробництва. Для масового виробництва може вимагатися перевірка системи якості на заводі (модуль Н).
3. Проведення випробувань. Виробник або імпортер проводить випробування зразків продукції у власних або акредитованих лабораторіях для підтвердження відповідності стандартам.
4. Складання декларації відповідності. Виробник (або імпортер) складає декларацію про відповідність, де засвідчує, що продукція відповідає вимогам регламентів.
5. Маркування. Продукція маркується знаком відповідності технічним регламентам.

³⁹ [Про технічні регламенти та оцінку відповідності | від 15.01.2015 № 124-VIII](#)

⁴⁰ [Про затвердження Технічного регламенту радіообладнання | від 24.05.2017 №355](#)

⁴¹ [Про затвердження Технічного регламенту низьковольтного електричного обладнання | від 16.12.2015 № 1067](#)

6. Введення в обіг. Продукція може бути введена в обіг (продана чи передана споживачу) лише після завершення оцінки відповідності та нанесення маркування.

У ЄС сертифікація товарів стандартизована через низку Директив, як от, Директиву 2014/35/ЄС про низьковольтне обладнання (LVD)⁴², Директиву про електромагнітну сумісність 2014/30 (EMC)⁴³, Директиву 2014/53/ЄС про радіоблабднання⁴⁴ тощо, та систему маркування CE, що забезпечує прозорість і швидкість процедур. Неформальний ринок існує, але його частка мінімальна завдяки ефективному митному контролю (Регламент (ЄС) № 952/2013) та низькому рівню готівкових операцій.

Аспект захисту прав споживачів загалом врегульовано Законом «Про захист прав споживачів»⁴⁵ досить ефективно. Втім, через слабкі облікові системи, які не дозволяють належним чином відстежувати походження товарів, а також відсутність єдиної цифрової системи, яка б інтегрувала дані про походження товарів, їхню сертифікацію та рух від імпорту до кінцевого продажу все ж у випадку тінювих товарів захистити права споживачів неможливо через недоведеність факту покупки сертифікованого товару. Для порівняння, у Європейському Союзі подібні процеси ефективно реалізовані через звітність із ПДВ, урегульовану Директивою 2006/112/ЄС⁴⁶, що забезпечує прозорість і контроль на всіх етапах. У ЄС захист прав споживачів ефективніший завдяки Директиві 2011/83/ЄС⁴⁷, яка гарантує чітку інформацію про товар, 14-денне право повернення та обов'язкову дворічну гарантію (Директива 2019/771/ЄС⁴⁸).

Більш гостро постає проблема дій правоохоронців: обшуки та вилучення техніки під виглядом боротьби з контрабандою та інші неправомірні дії, які створюють тиск на бізнес. У ЄС правоохоронний тиск на бізнес мінімальний, оскільки дії регулюються Регламентом (ЄС) № 1215/2012 про юрисдикцію⁴⁹, де чітко визначено процедури перевірок, без свавілля.

Що стосується рентабельності галузі в Україні порівняно з ЄС, то дорожняча грошей (високі відсоткові ставки за кредитами) та значні операційні витрати зумовлюють вищу маржу порівняно з ЄС.

Таким чином, дочірні структури європейських компаній, звиклі до стабільного правового поля та низьких операційних ризиків, не схильні працювати на ринку України. Саме тому, важливо:

- спростити та наблизити до регламентів ЄС процедуру сертифікації побутової техніки та електроніки;
- визначити обмежене коло підстав для перевірок бізнесу;
- створити простий механізм оскарження дій правоохоронців через незалежний орган.

Виконання цих рекомендацій дозволить підвищити конкуренцію на ринку побутової техніки та електроніки, забезпечити відповідність технічним регламентам усієї імпортованої техніки, посилити захист прав споживачів, а також створить передумови для входу на ринок дочірніх структур іноземних компаній.

6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Гармонізація українського законодавства з правом Європейського Союзу – це не лише технічний процес адаптації норм і регламентів. Це, передусім, перевірка на те, як ці норми працюють на практиці. У межах цього дослідження ми проаналізували не лише «горизонтальне» законодавство, а й специфіку так званого «вертикального» законодавства, щоб краще зрозуміти системні виклики, які впливають на весь третій переговорний розділ. Висновки, до яких ми прийшли, стосуються не окремих секторів, а загальних

⁴² [Directive 2014/35/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to the making available on the market of electrical equipment designed for use within certain voltage limits \(recast\)](#)

⁴³ [Directive 2014/30/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to electromagnetic compatibility \(recast\)](#)

⁴⁴ [Directive 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to the making available on the market of radio equipment](#)

⁴⁵ [Про захист прав споживачів | від 12.05.1991 № 1023-XII](#)

⁴⁶ [Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax](#)

⁴⁷ [Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights](#)

⁴⁸ [Directive \(EU\) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods](#)

⁴⁹ [Regulation \(EU\) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters \(recast\)](#)

закономірностей: принципів доступу до ринку, захисту споживача, добросовісної конкуренції та інтеграційної спроможності України як частини внутрішнього ринку ЄС.

Існують суттєві відмінності між українською та європейською моделями державного управління підприємництвом:

- Українське регулювання залишається декларативним і орієнтованим на контроль «на вході» замість ефективного нагляду за діяльністю.
- Відсутній єдиний принцип свободи надання послуг і свободи встановлення підприємств.
- Зберігаються численні адміністративні бар'єри, дискримінаційні вимоги до іноземних компаній та відсутність координації між державними органами.
- Інституційна розпорошеність призводить до дублювання функцій і неефективності регулювання.
- Проблеми із забезпеченням прозорості, зокрема щодо доступу бізнесу до необхідної інформації та сервісів.

У сфері концесій та державно-приватного партнерства виявлено збереження дискримінаційних обмежень для іноземних інвесторів, неврегульованість питань гарантій для концесіонерів та відсутність сприятливих умов для участі малих і середніх підприємств (МСП).

В питаннях кібербезпеки простежується відсутність єдиного органу управління, недостатність стандартів для недержавних підприємств і неврегульованість процедур повідомлення про кіберінциденти. У сфері захисту персональних даних та діяльності інтернет-провайдерів українське законодавство залишається далеким від вимог GDPR та Директиви NIS2.

Для досягнення повноцінної інтеграції до внутрішнього ринку ЄС рекомендовано:

1. Розглянути можливість реформування горизонтального законодавства:

- Встановити принцип свободи надання послуг як базовий у всіх регулюваннях підприємницької діяльності.
- Переглянути концепцію «суттєвих змін» в контексті ліцензійних вимог.
- Спросити доступ до ринку, водночас посиливши моніторинг за належним виконанням вимог.
- Запровадити дієвий принцип «мовчазної згоди» у всіх сферах доступу до ринку.
- Скоротити адміністративні бар'єри, скасувавши вимогу резидентства для доступу до послуг і ринку.
- Забезпечити рівний доступ до регуляторних процедур для українських та іноземних підприємств.
- Створити єдиний координаційний центр для реалізації політики у сфері надання послуг та підприємництва.
- Розширити функціонал єдиних контактних пунктів для бізнесу із переходом на повністю електронні сервіси.

2. Модернізувати концесійне законодавство:

- Скасувати вимогу обов'язкового резидентства концесіонера.
- Встановити гарантії стабільності регуляторних умов для концесіонерів (стабілізаційні застереження).
- Запровадити механізми компенсації втрат при форс-мажорі або зміні державної політики.
- Розширити можливості участі МСП шляхом обов'язкового поділу великих проєктів на лоти та спрощення процедур для малих концесій.
- Створити стандартизовані шаблони концесійних договорів з чітким розподілом ризиків.
- Впровадити державні програми підтримки муніципалітетів і малих концесійних проєктів, включно із субсидуванням консультацій;
- Залучити громади до оцінки проєктів державно-приватного партнерства.
- Впровадити механізми компенсацій громадським організаціям за участь у моніторингу виконання договорів.
- Підтримувати місцеві ініціативи через скорочені процедури укладення договорів управління майном як альтернативи концесіям.

3. Посилити норми кібербезпеки:

- Створити єдиний державний орган із координації політики кібербезпеки.
- Запровадити обов'язкові мінімальні стандарти управління кіберризиками для широкого кола підприємств.
- Встановити обов'язок повідомлення про кіберінциденти з чіткими строками і процедурами.
- Гармонізувати українське законодавство із Директивою NIS2 та Директивою про цифрові послуги (DSA).

4. Посилити норми захисту персональних даних:

- Завершити прийняття нового закону про захист персональних даних із гармонізацією з GDPR.
- Створити повноцінний незалежний наглядовий орган із відповідними повноваженнями.
- Встановити високі штрафи за порушення прав на захист даних та закріпити «право на забуття».