

**Звіт Стратегічної групи радників з підтримки
реформ в Україні**

ШЛЯХ ДО ВИРІШАЛЬНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Координатори та редактори:

Лешек Бальцерович

Іван Міклош

Серпень - вересень 2016

ЗМІСТ

РОЗДІЛ I..... ВСТУП

Лешек Бальцерович, Іван Міклош

РОЗДІЛ II..... ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВИ

II.1 Структура і процедури державного апарату

Єжи Міллер, Мирослав Чех

II.2 Місцеві органи влади і децентралізація

Єжи Міллер, Мирослав Чех

II.3 Електронне адміністрування

Єжи Міллер

II.4 Реформа системи правосуддя

Люба Зіманова-Бердслі

II.5 Антикорупція

Люба Зіманова-Бердслі

РОЗДІЛ III..... ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

III.1 Державний бюджет

Лешек Бальцерович, Павло Кухта, Іван Міклош

III.2 Податкова система і адміністрування

Лешек Бальцерович, Павло Кухта, Іван Міклош

РОЗДІЛ IV..... ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

IV.1 Приватизація і корпоративне управління державних підприємств

Андрій Бойцун

IV.2 Деретуляція і покращення бізнес-клімату

Олександр Шкурла

IV.3 Демонополізація

Андрій Бойцун

IV.4 Реформа енергетичного сектору

Карел Хірман (спільно з Андрієм Бойцуном)

IV.5 Земельна реформа

Олександр Шкурла

РОЗДІЛ V..... РЕФОРМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Єжи Міллер

РОЗДІЛ I - ВСТУП

Лешек Бальцерович, Іван Міклош

Україна зазнала негативного впливу від наслідків незавершених реформ після 1991 року, поганих стратегій політики уряду Януковича і потрясінь, спричинених російською агресією. Теперішня влада запобігла краху української економіки, але з огляду на вищезазначені чинники, неможливо було уникнути глибокого економічного спаду.

Незважаючи на важливі досягнення нової влади, (запобігання макроекономічного колапсу, деякі структурні реформи, реформи законодавства):

- відбулася серйозна втрата довіри до цієї влади як в країні, так і за її межами.
- перші результати стабілізації та початок економічного зростання довіру не відновили.

Ця ситуація була багато в чому обумовлена об'єктивними чинниками - спадщиною минулого та російською агресією. Певну роль відіграв також надміру «поетапний» підхід до реформ, тобто відсутність вирішального комплексу дій. І нарешті - що стосується другого фактору – зв'язок між проблемами і досягненнями був досить слабким місцем, і він може і повинен бути значно покращеним. Проте, з огляду на втрату довіри, покращений зв'язок має включати факти і точні плани, а не загальні декларації.

Уряд представив план дій, який містить відповідні пріоритети і багато необхідних кроків на основі попередніх програм (особливо програми Президента 20-20). Цей план відкриває шлях до вирішальної і набагато складнішої фази: **реалізації**. Не відсутність планів, а їх неповна або неправильна реалізація була досі головною проблемою. Це потрібно змінити, тому виникає необхідність рішучих дій і значно поліпшеної співпраці між Президентом, Прем'єр-міністром, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою, що, в свою чергу, вимагає чітких і якісних заходів.

Реалізація має прийняти форму швидкого впровадження пакету ключових реформ. Така стратегія:

- виграє від різних синергій між ключовими реформами;
- обіцяє позитивні ефекти, зокрема посилення економічного зростання до наступних виборів. **Затримка ключових реформ була б найгіршою економічною та політичною стратегією;**
- створює найкращі можливості (за умови, що зв'язок покращено) відновити довіру до української влади в середині країни та за її межами.

Агресія Росії проти України ускладнює економічну ситуацію в Україні, проте вона є додатковим аргументом на користь рішучих реформ, а не проти них. Тільки таким чином Україна може стабілізувати і поліпшити свою економічну і політичну ситуацію. І тільки шляхом рішучих реформ Україна може посилити економічне зростання - єдине джерело фінансування необхідних військових витрат.

Існує два аспекти пакета ключових реформ: його терміни та зміст. Що стосується термінів, пакет повинен бути запущений якомога раніше в цьому році.

Не чекаючи пакета, кроки, які вже довго затримуються, повинні бути введені, особливо ті, які відповідають вимогам ЄС та МВФ.

Заходи, які суперечать домовленостям з цими установами, наприклад, торгівельні «подразники» у відносинах з ЄС повинні бути швидко усунені. **Кроків, які призводять до незавершення успішно розпочатих реформ, слід уникати будь-якою ціною, оскільки вони фатально послаблюють довіру до української влади.**

Пакет ключових реформ має включати найважливіші кроки, необхідні та – в цілому – достатні, щоб досягнути наступних цілей:

- a. посилити фіскальну та фінансову стабільність України;
- b. значно збільшити сферу вільної торгівлі;
- c. посилити дію закону та зменшити корупцію;
- d. покращити структуру та діяльність державного апарату.

Найважливіші реформи створюють **безпрограшну ситуацію**. Наприклад:

- a. Радикальне і тривале **дерегулювання** посилює економічне зростання, особливо що стосується SMS і зменшення корупції. Воно також може збільшити довіру до влади.
- b. Посилення **фіскальної стабільності** необхідне для стабілізації вартості гривні, що в свою чергу дуже важливо для відновлення довіри до влади. Це також є необхідною основою тривалого економічного зростання.
- c. Візуальне **зменшення корупції** посилить економічне зростання, а також довіру до влади.

В даному документі ми наводимо ряд пропозицій щодо того, що є необхідним, а чого слід уникати задля прийняття успішних рішень. Ці та інші теми розглянуті у відповідних розділах:

1. Україна спромоглася уникнути краху бюджету, однак робота по досягненню довготривалої **фінансової стабільності є зовсім незавершеною**.
 - Україна займає невтішні позиції, знаходячись у списку найбідніших країн світу за показником співвідношення **соціальних витрат** до ВВП. З таким фінансовим тягарем стрімке та тривале економічне зростання є неможливим.
 - Не можливе здійснення тривалої фінансової консолідації **без пенсійної реформи** (скасування пенсійних пільг, підвищення пенсійного віку).
 - Позиція Міністерства Фінансів повинна бути зміцнена з метою гарантування фіскальної дисципліни.
 - Всі органи влади повинні дотримуватися вимог здорового бюджету. Нинішній хаос є несумісний зі стабільністю української економіки.
 - Поточна робота у сфері **управління державними фінансами (за підтримки ЄС) повинна бути прискорена**.

2. Національним Банком України було досягнуто значного прогресу у стабілізації та зачистці **банківського сектору**, але робота є незавершеною. Найкращою стратегією в цьому напрямку є продовження плідної співпраці з МВФ.
3. Пакет швидких результативних реформ необхідний у **підприємницькому секторі**:
 - **Процес приватизації** безнадійно затягується, а тому потребує стрімкого прискорення. Це є важливим для економічного зростання України, для зниження корупції та збільшення **кредиту довіри** до органів влади з боку інших країн.
 - Корпоративізація не заміняє приватизацію. Лише у деяких окремих випадках корпоративізація, при залученні дійсно незалежних директорів, може захистити фірму від втручання з боку політиків та бюрократів.
 - Всеохоплююча та довготривала відміна державного контролю є необхідністю. Багато пропозицій у цій сфері вже були підготовлені, але не втілені в життя.
 - Уряд повинен підготувати **повний перелік монополій – державних та приватних**, щоб економіка України була повністю **демонополізованою**. Інші пільги для олігархів також повинні бути скасовані.
 - Вже давно час скасувати мораторій на продаж землі, що блокує важливий ринок і, таким чином, економічне зростання України.
4. Нинішній **розмір та структура державного апарату** лягає тягарем на економіку та суспільство, і являється джерелом повного незадоволення серед людей. Саме тому, ключові реформи у цій сфері мають стратегічну важливість. Особливо:
 - Прискорення реформування у сфері адміністрування податків та митних зборів.
 - Виявлення та реорганізація неефективних та несприятливих перевірок, чи їх скасування взагалі.
5. Існує необхідність у чітких пропозиціях по децентралізації, так само як і по реформуванню місцевої системи фінансування, і вони вже наразі готові (див. Розділ II 2)

Однак, для реалізації ключових реформ не слід чекати, поки весь сектор державного адміністрування буде реорганізований. Прогрес може бути досягнутий шляхом реалізації реформи міністрами при співпраці з компетентними та спеціалізованими командами.

Окрім визначення ключових реформ, що складають Пакет реформ, також додаємо список запропонованих заходів, які з точки зору стратегічних цілей не є необхідними, а подекуди являються, навіть, пагубними, і, таким чином, вимагають їх усунення.

В цілому, заходи, які слід усунути, включають створення нових урядових організацій чи нових спеціальних фондів, а також необхідність підтримки (через регулювання чи бюджетні видатки) окремих галузевих проектів чи компаній.

Основною передумовою успішної підготовки Пакету реформ та досягнення довготривалих покращень у сфері політики, законодавства та управління є радикально нові, покращені методи функціонування відповідних органів влади та їх взаємодія між собою (наприклад, між Президентом, Кабінетом Міністрів та Верховною Радою України).

У наступних розділах деталізовані відповідні реформи. Розділи були написані членами Стратегічної групи радників з підтримки реформ, відповідно до їх спеціалізації, але саме після ретельного обговорення в рамках Групи і консультації зі співголовами; у розділах розглядається:

1. Ситуація в даних сферах (оцінка).
2. Необхідні реформи.
3. Перелік правових актів, які вже були підготовлені і мають бути реалізовані для просування відповідних реформ.

Крім того, в доповіді міститься перелік правових актів, які, згідно з думкою авторів, суперечать стратегічним реформам.

Не дивлячись на те, що в Пакеті реформ розглядаються найбільш важливі питання щодо реформування, він не охоплює всі з них. Він не охоплює питання національної оборони і безпеки. Питання грошово-кредитної політики та банківського сектора також виключені (НБУ у співпраці з МВФ проводять дуже хорошу роботу).

РОЗДІЛ II - ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВИ

II.1 Структура і процедури державного апарату

Ежи Міллер, Мирослав Чех

I. Законотворчість

Україна – це держава з понадміру високим рівнем юридичної регуляції. Конституція, закони і виконавчі акти регулюють забагато питань і на надто високому правовому рівні. Прикладом надміру докладних і неправильно розміщених врегулювань є проект поправок до статей 140–146 Конституції, що вводять реформу місцевого самоврядування. Велика частина пунктів законопроекту повинна бути включена до законів про місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації.

II. Співпраця між найвищими органами державної влади

1. Найбільш серйозною проблемою є брак стабільної парламентської більшості і відсутність партійної дисципліни серед депутатів партій правлячої коаліції. Наслідком цього є низька ефективність законодавчої роботи, що, в свою чергу, є наслідком відхилення законопроектів, підготовлених Кабінетом Міністрів України.
2. У постійній практиці парламенту є депутатська ініціатива парламентарів, які представляють законопроекти, попри негативну оцінку КМУ або навіть без такої оцінки. Це, зокрема, стосується депутатів з правлячої коаліції, які не узгоджують свої пропозиції з Урядом.
3. Законодавчі ініціативи Президента деколи недостатньо координуються з Урядом.
4. Окремим питанням є процедура розгляду урядових законопроектів Верховною Радою України і принципи роботи Парламенту та урядової коаліції над законопроектами, які не є ініціативою Уряду (особливо такими, що стосуються сфери державних фінансів і державного бюджету). Регламент роботи ВРУ гарантує Уряду право виступати щодо цих законопроектів у ході пленарних засідань і розгляду проектів у комітетах Парламенту.
5. Ці норми часто не дотримуються, отже необхідно змінити цю ситуацію, яка загрожує стабільності державних фінансів, функціонуванню юридичної системи, ставить під сумнів авторитет держави в суспільстві. Зробити це можна без законодавчих нововведень, бо вистачить дотримання чинних процесуальних норм. Забезпечення дотримання цієї елементарної умови – це відповідальність політичних лідерів України.

III. Робота Уряду

Робота КМУ за останні п'ять місяців значно поліпшилася. Якість матеріалів, що готуються для нарад, темп праці над проектами рішень, участь у підготовчій роботі представників усіх членів КМУ за рахунок впровадження електронної пошти – зробило позитивний внесок, полегшуючи роботу Кабміну. Проте досі залишаються такі проблеми:

1. Потрібно рішуче розвантажити Уряд від розгляду другорядних справ, що повинні вирішуватися на нижчих рівнях.
2. Порядок засідання Кабміну і пов'язані із цим матеріали повинні надходити значно раніше, ніж це є зараз.
3. Потрібно впровадити експертний аналіз наслідків пропозиції рішень Уряду перед їхнім прийняттям, а також оцінювати прийняті рішення після факту їхнього прийняття.
4. Уряд повинен займати позицію щодо проектів законів, поданих групами парламентаріїв.

IV. Процедура ухвалення і реалізації бюджету

1. До Закону про бюджет ставляться як до тимчасового рішення, яке можна в будь-який час змінити і навіть обійти (якщо є бажання витратити гроші, не включені до бюджету). Це стосується як законодавчої, так і виконавчої влади. Однак рішення, пов'язані з витрачанням державних коштів, повинні підлягати спеціальним правилам, – через вплив цих рішень на стабільність держави.
2. Потрібно беззастережно дотримуватися принципу, згідно з яким закон про державний бюджет у дохідній частині передбачає запланований рівень доходів бюджету, а у видатковій частині – верхню межу запланованих витрат. Міністр фінансів повинен мати право обмежити обсяг витрат, коли доходи нижче, ніж планувалося. Ніхто не має права збільшити витрати, навіть якщо доходи є вищі, ніж планувалося.
3. Проект закону про бюджет має подаватися лише КМУ. Таким чином, лише Уряд може пропонувати зміни бюджету. Для підтримки фінансової стабільності держави закон про державний бюджет не може змінюватися в першому півріччі.
4. Зміни у витратах бюджету іншим шляхом, ніж описаний вище, відповідно до закону повинні вважатися недійсними.
5. Проект бюджету повинен охоплювати бюджетний рік і наступні два роки, так, щоб багаторічні видатки мали гарантію стабільного фінансування.

II.2 Місцеві органи влади і децентралізація

Єжи Міллер, Мирослав Чех

I. Поточний стан

1. **До 2015 року в Україні модель і пов'язані з нею правові норми по суті дублювали систему Української РСР:** міські та сільські, а також районні і обласні ради є «представництвом» суспільства в окремих адміністративних одиницях із невеликими повноваженнями у сфері реальної влади.

Правова основа місцевого самоврядування включає в себе: Конституцію (глава XI, ст. 140–146) і закони, у тому числі Закон про місцеве самоврядування (1997 р., з поправками).

Виконавча влада здійснюється місцевою державною адміністрацією, а її голови призначаються Кабінетом Міністрів України за поданням Президента України.

2. **У 2015 році Україна розпочала реформу місцевого самоврядування.** Було прийнято рішення про добровільне об'єднання міських і сільських рад в «об'єднані територіальні громади».
3. **У вересні 2015 року Верховна Рада розпочала роботу над зміною Основного закону.** В першому читанні прийнято закон про внесення змін до ст. 140–146 Конституції, що вводить триступеневу модель самоврядування: громада, район і область. Нині, у перехідний період, тимчасово існують 4 ступені: місцева громада, територіальна громада, район і область. Місцева громада, район і область є продовженням попередніх адміністративних одиниць. Громадою є місто (не всі міста, лише найбільші в країні) або об'єднані територіальні громади.
4. **Проект поправок до Конституції передбачає збереження центральної адміністрації в районах і областях.** На чолі районних і обласних адміністрацій знаходитимуться префекти, до компетенцій яких в основному належатимуть:
 - здійснення контролю за дотриманням Конституції і законів органами місцевого самоврядування;
 - координація діяльності органів місцевого самоврядування в районах і областях відповідно;
 - нагляд за реалізацією державних програм;
 - управління діяльністю органами місцевого самоврядування та забезпечення їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, надзвичайного стану та стану екологічної катастрофи.

II. Необхідні зміни і строки їхньої реалізації

1. Найважливішим завданням є завершення процесу створення територіальних громад шляхом об'єднання сусідніх сільських, селищних, тощо рад. Чинний закон вимагає низової ініціативи з боку рад. Практика показує, що такий «демократичний» метод – неефективний. Досі створено 168 територіальних громад з-посеред 983 запланованих. Відтягування створення громад перешкоджає процесу децентралізації, оскільки не можна делегувати завдання доти, доки немає суб'єктів, які мають виконувати ці завдання.
2. Необхідно змінити закон, щоб ініціативу створення громад взяв на себе Уряд, гарантуючи при цьому обов'язок оцінки проекту сільськими радами та їхніми мешканцями.

Найкращим часом для реалізації завдання, тобто створення усіх громад, було б 1 січня 2017 року.

3. Законопроект 2015 р. передбачає, що межі громад затверджує парламент на рівні закону. Досвід показує, що зміни в межах територіальних громад є досить поширеним явищем (вони є наслідком урбаністичних, демографічних та економічних факторів), а їхній вплив на життя країни залишається незначним. Тому, щоб спростити і скоротити тривалість процедури, межі громад повинен визначати КМУ.

– термін реалізації: грудень 2016 р.

4. Вже утворені громади досить різні за розмірами, чисельністю населення, а також за станом комунального господарства. Тому потрібно прийняти мінімальні показники щодо розміру громади, так, щоб кожна з них була в змозі самостійно виконувати поставлені завдання, у тому числі була фінансово самодостатньою.

– термін реалізації: грудень 2016 р.

5. Особливим чином потрібно формувати території, що безпосередньо прилягають до міст. Місто швидко росте і є двигуном економічного розвитку. Тому воно повинно мати вільні території для розбудови. Крім того, як правило, місто є центром всіх або майже всіх комунальних установ, що реалізують завдання територіального самоуправління. Тому:
 - межі територіальної громади, яка включає в себе місто, повинні бути більшими від меж міста настільки, наскільки далеко можуть сягати нинішні і майбутні місця проживання людей, що використовують надані містом комунальні послуги;
 - особливу увагу слід звернути на освітні послуги шкіл: інакше місто надаватиме і фінансуватиме послуги не тільки для своїх мешканців, але й для жителів сусідніх громад. У зв'язку з цим завжди виникають суперечки між громадами.

– термін реалізації: грудень 2016 р.

6. Умовою незалежності органів місцевої влади від Уряду є власні доходи. Тому потрібно встановлювати джерела доходів місцевої влади таким чином, щоб надати можливість реалізувати всі її завдання з власного доходу. Для цього потрібно підготувати цільовий список власних завдань самоуправління і оцінити витрати на їхню реалізацію, величину.

– термін реалізації: громади – листопад 2016 р., області – березень 2017 р.

7. Міжнародний досвід показує, що контроль фінансового управління місцевого самоврядування є найбільш ефективним, коли він здійснюється: при плануванні витрат на наступний рік; під час отримання довгострокових позик, а також при обговоренні умов кредитування і випуску облігацій. В іншому випадку значне число місцевих органів влади потрапить у фінансові труднощі, що перешкоджатиме виконанню їхніх завдань. Таким чином, потрібно створити контрольні органи, котрі муситимуть видавати позитивну думку про рішення місцевої влади, які стосуються їхньої фінансової безпеки. Без такої згоди місцева влада не зможе взяти позики.

– термін реалізації: друга половина 2017 р.

8. Місцеві органи влади виконують не тільки власні завдання, але й завдання, поставлені перед ними від імені Уряду. Таким чином Уряд має контролювати якість і вартість виконання делегованих завдань. Уряд також має вимагати використання єдиних процедур по всій країні, щоб забезпечити прозорість і об'єктивність їхнього виконання.

– термін реалізації: березень 2017 р.

9. Місцеві органи влади є незалежними від Уряду. Проте їхні резолюції і рішення підлягають контролю з боку Уряду на предмет відповідності законодавству. Для того, щоб забезпечити довіру місцевих мешканців до встановлених законів, Уряд має прийняти процедуру контролю місцевого самоврядування на законність розгляду рішень.

– термін реалізації: червень 2017 р.

II.3 Електронне адміністрування

Єжи Міллер

Системи ІТ-адміністрування

Без ефективної системи адміністрування немає ефективної держави. Без справедливої адміністрації немає справедливої держави. Без легкого доступу до даних про роботу адміністрації немає ефективних і стійких на корупцію чиновників.

Сучасні інформаційні технології дозволяють ввести в Україні так зване електронне урядування (е-адміністрацію), яке, зокрема, дотримується правильного застосування адміністративних процедур, створюючи «історію» всіх адміністративних дій і в той же час надаючи можливість оприлюднення цих кроків. Таким чином система стає прозорою. Це дозволяє вести громадський контроль якості роботи адміністрації, в тому числі виявляти випадки корупції.

Завдяки впровадженню ІТ-систем Україна може зробити прорив у функціонуванні держави. Україна в цій сфері може стати провідною державою Європи, отримати імідж сучасної держави, відкритої на нові технології, держави з легким доступом до публічної інформації, з приязним і ефективним управлінням. Україна має дуже здібних інформатиків, про що свідчить не тільки досить високі позиції в світових інформативних рейтингах, але й високий рейтинг українських ІТ-продуктів, таких як система ProZorro, визнана найкращою програмою в Європі, яка обслуговує сферу державних закупівель. Система ProZorro довела, як завдяки інформаційним технологіям можна розвинути конкуренцію на ринку постачання товарів та послуг, як ефективно знизити рівень корупції і заощадити державні гроші.

I. Поточний стан

1. Адміністрування в Україні, незважаючи на помітні зміни, не є сильною стороною держави. Одним із основних недоліків є брак обміну інформацією між різними органами державної влади і відсутність інформаційних баз даних про найбільш важливі процеси, що відбуваються в країні. Це – одна з причин прийняття важливих рішень без підготовки попереднього аналізу проблеми і без прогнозу наслідків реалізації запропонованого рішення.
2. Черговою проблемою адміністрування є високий рівень корупції. Це пов'язано, зокрема, з можливістю вчинення дуже суб'єктивних дій в рамках адміністративної справи, як і часом прийняття рішення або його позитивним чи негативним результатом. Така ситуація є наслідком відсутності адміністративних процедур або їхнього недотримання. Це також стосується процедур функціонування органів контролю та інспекцій.
3. Врегулювання адміністративних справ, як правило, вимагає особистої присутності в управлінні, часто потрібно принести низку паперових документів, що мають підтверджувати факти, описані в заяві, з якою прохач звертається до держави. Комп'ютери в держорганах нерідко є лише друкарською машинкою, а не «охоронцями» дотримання однакових процедур і джерелом даних, необхідних для прийняття рішення, засобом інтернет-спілкування з учасниками адміністративної дії.

4. Впровадження IT-систем допомагає поліпшити функціонування держави в вищезгаданих сферах. Прикладом успіху є введення цього року системи ProZorro для обробки процедур державних закупівель. За кілька місяців функціонування ProZorro заощадило 3 млрд. гривень, але перш за все сприяло збільшенню прозорості процесу закупівель товарів і послуг, що значно скоротило корупцію, котра раніше супроводжувала такі замовлення.

II. Необхідні для виконання завдання і строки їхньої реалізації (амбітний, проте реалістичний план)

1. Інформаційні системи впорядковують принципи функціонування будь-якої установи. Тому першим кроком у впровадженні електронного урядування повинен бути аналіз існуючих адміністративних процедур, а також розробка додаткових процедур там, де досі не створені єдині правила дій. Це завдання потрібно виконати за допомогою всіх органів влади, центральних і місцевих, що беруть участь в адміністративному процесі. Для цього потрібно поділити адміністративні процедури за тематичними підрозділами (наприклад, процедури сплати податків, процедури будівництва) і призначити для кожного підрозділу робочу групу, до складу якої увійдуть усі представники учасників такої процедури.

Термін реалізації: починаючи з вересня 2016 року

2. Послідовність аналізу адміністративних процедур не повинна бути випадковою. Я пропоную таку послідовність процедур:
 - ті, що обслуговують дії, які мають найбільший вплив на державні доходи;
 - ті, що обслуговують дії, які мають найбільший вплив на державні витрати;
 - ті, що обслуговують адміністративні дії, які найчастіше виконуються фізичними та юридичними особами.

Термін реалізації: лютий 2017 року.

3. У ході аналізу адміністративної процедури потрібно адаптувати її до IT-системи, максимально можливо ліквідуючи:
 - вимогу особистої присутності заявника в установі;
 - необхідність представляти документи, які знаходяться в розпорядженні будь-якого державного органу;
 - видачу паперового документа, хіба що сторона справи проситиме паперовий, а не цифровий документ;
 - оплату в касі установи.
 і доповнюючи її автоматичним:
 - оновленням центральних державних реєстрів, якщо такі реєстри ведуться;
 - оновленням звітів, якщо такі звіти робляться.

Термін реалізації: починаючи з вересня 2016 року

4. Окремою проблемою є створення центральних реєстрів. На сьогодні в Україні немає єдиного центрального реєстру, який оновлюється он-лайн. Розбудову центральних реєстрів потрібно приймати за наступним порядком:

- основні реєстри:
 - a) реєстр громадян і резидентів – термін реалізації: грудень 2016 р.;
 - b) реєстр юридичних осіб – термін реалізації: грудень 2016 р.;
 - c) земельний кадастр – термін реалізації: січень 2017 р.;
 - d) кадастрова мапа – термін реалізації: березень 2017 р.
- реєстри, які мають найбільший вплив на державні доходи – термін реалізації: квітень 2017 року;
- реєстри, які мають найбільший вплив на державні витрати – термін реалізації: червень 2017 року;
- реєстри, які мають найбільший вплив на найбільш часто виконувані адміністративні дії для фізичних та юридичних осіб – термін реалізації: вересень 2017 року.

Наведені дати реалізації визначають термін введення до дії баз даних із запуском автоматичного оновлення їхнього вмісту. Для отримання повної придатності реєстрів необхідно доповнити їх архівними даними шляхом введення даних з паперових документів. Таким чином, розбудова центрального реєстру має супроводжуватися процедурою заповнення бази даних по мірі необхідності, у залежності від розміру реєстрів, до одного року роботи.

5. Будівництво електронного урядування полегшує роботу чиновників, скорочує час очікування рішень, полегшує контроль, дозволяє працювати на відстані, без необхідності «візитів» в різні установи, 7 днів на тиждень, 24 години на добу. Окрім цього, така система знижує рівень корупції, оскільки адміністративні процедури є прозорими, відхилення від стандартної дії неможливе або про це автоматично доводиться до відома керівника та контролерів.

Електронне урядування полегшує доступ до інформації; воно є полегшенням для чиновників і сторін процесу, але також може бути загрозою, якщо до реєстрів дісталася не уповноважена особа. Заради захисту персональних даних, що містяться в записах, необхідно підготувати програмне і апаратне забезпечення, яке підтримує контроль авторизації людей, які мають право доступу до записів:

- для оновлення даних (активний доступ);
- для читання даних (пасивний доступ).

Термін реалізації: грудень 2016 р.

6. Для того, щоб досягти успіху в результаті впровадження електронного урядування, потрібно прийняти принцип будівництва ІТ-систем централізованого характеру – незалежно від того, чи ці завдання здійснюватиме центральна влада, чи місцева. Така модель – найдешевша на стадії будівництва, експлуатації та модернізації, вона також забезпечує однаковий характер реалізації. Як альтернативу, можна моделювати автономні інформаційні системи, які власними силами розбудовуватимуть чергові державні органи, в тому числі місцеві органи влади, що будуть з'єднані спільною командною шиною. Хоча:
 - Це рішення набагато дорожче і, перш за все, небезпечне з точки зору безперервності дії, особливо у випадку законодавчих змін, які вимагають зміни програмного забезпечення.

- Крім того, електронне урядування має працювати он-лайн, і це вимагає високої надійності всіх компонентів системи.
- Якість системи визначається її найбільш слабкою ланкою. Тільки централізована модель забезпечує одночасний запуск електронного урядування по всій країні для виконання певних функцій, і це є необхідною умовою для роботи центральних реєстрів.

Рішення повинно бути прийняте у вересні 2016 р.

7. З точки зору електронного урядування завдання місцевого самоврядування повинні бути розділені на дві групи:
- завдання, які впливають на функціонування інших органів влади або всієї держави (наприклад, прийняття планів облаштування території);
 - автономні завдання, які не впливають на оточення (наприклад, встановлення принципів надання соціальної допомоги з місцевих бюджетів).

Перші повинні обслуговуватися за допомогою централізованих систем, другі можуть здійснюватися в індивідуальному порядку місцевими органами влади, незалежно від інших ІТ-систем.

Термін прийняття рішення: жовтень 2016 р.

8. Програмне забезпечення та ІТ-обладнання повинно бути підготовлене одночасно для:
- всіх виконавців адміністративних процедур;
 - центрального/их реєстру/ів;
 - всіх користувачів даних, що зберігаються в центральних реєстрах.

Прийняття принципу одночасного старту для всіх трьох груп користувачів забезпечує оптимальне використання витрат на ІТ-системи і дає в результаті створення електронного урядування.

Термін реалізації: жовтень 2016 р.

9. Для фізичних та юридичних осіб потрібно підготувати програмне забезпечення для контакту з електронним урядуванням. Контакт з чиновниками на відстані, з використанням підключення до Інтернету, забезпечує:
- економію часу і грошей особи на проїзд в управління;
 - можливість контакту з управлінням 7 днів на тиждень, 24 години на добу;
 - дуже велике зниження рівня корупції:
 - а) немає особистого контакту з чиновником, а комп'ютер не можна підкупити;
 - б) забезпечення однакового способу розгляду процедури усіма сторонами по всій країні;
 - економія для управління, у тому числі скорочення зайнятості чиновників, оскільки база самообслуговується, дотримуючись інструкцій комп'ютера.

Цей елемент будівництва електронного урядування є дуже вражаючим, оскільки полегшує і спрощує обов'язки фізичних та юридичних осіб щодо держави. Таким чином, позитивно впливає на оцінку ефективності держави.

Термін реалізації: грудень 2016 р.

Завдання розвитку електронного урядування покладене на Державне агентство з питань електронного урядування України під керівництвом Міністерства економіки та торгівлі. Дотеперішні контакти з агентством дозволяють спрогнозувати чималий шанс на успіх. Однією з умов успіху є запрошення до співпраці з представниками агентства самоврядування кількох міст, які мають досвід роботи з впровадженням ІТ-систем, які обслуговують завдання місцевого самоврядування.

II.4 Реформа системи правосуддя

Люба Зіманова-Бердслі

I. Основні проблеми

1. **В Україні органи юстиції не користуються довірою народу.** Це відбувається через: (i) довготривалі «теплі відносини» судів та прокуратури з іншими гілками влади та зацікавленими групами; (ii) широко розповсюджену корупцію; (ii) неефективну та малопродуктивну роботу органів правосуддя; і (iii) часто «зухвалу» інституційну культуру.

Є явні показники, а саме: неоптимальний поділ обов'язків; неадекватні організаційні моделі; неефективне управління; громіздкі та непрозорі процедури прийняття рішень; і слабкі гарантії незалежності та відповідальності (у випадку судів і прокуратури), які вносять вклад в загальну картину **сектора правосуддя, як такі, що нездатні реагувати на поточні суспільні потреби.**

2. **До сих пір лише невелика частина емпіричних даних та пізнань була зібрана та проаналізована з метою:** (i) в повній мірі оцінити ефективність інститутів правосуддя; і (ii) дізнатися більше про результати/наслідки попередніх реформ. Навіть там, де такі пізнання існують, вони використовуються лише вибірково.
3. **Управління реалізації реформ у секторі правосуддя є досить проблематичним.** Основні плани реформ були прийняті в 2015 році, але вони є «досить нестратегічними», оскільки являються дуже обширними, та упускають аспект пріоритетності та послідовності у здійсненні реформ. Домовленість щодо реалізації, яка виявилася настільки ж амбітною, й досі не функціонує.
4. **Де-факто, реформи сектору правосуддя були реалізовані за трьома окремими напрямками:** судова реформа (під контролем з боку судових органів та JRC); реформи юридичних послуг, які надаються в межах компетенції Міністерства юстиції (Мін'юст) і під наглядом Кабінету Міністрів; і реформа органів прокуратури, яка здійснюється Прокуратурою. Координація реформ і співіснування між установою юстиції - найоптимальніші. Моніторинг та оцінка результатів зосереджені на кінцевому результаті (наприклад, прийняття законів). Там немає жодного джерела, яке могло б забезпечити своєчасну, повну і достовірну інформацію про хід або результати реформ сектору правосуддя.

II. Нормативно-правова база

Консолідована «Стратегія 2015-2020 щодо реформування судової влади та пов'язаних з нею правових інститутів (стратегія)»¹ – це основний план реформ сфери правосуддя. Загальна мета реформи у сфері правосуддя полягає в тому, щоб розширити доступ до правосуддя для бізнесу та простих людей.

На пріоритети сфери правосуддя та зміст Стратегії впливають такі чинники: коаліційна угода (2014 рік) і Програма Уряду; Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС)²; і розширене фінансування МВФ³. Кожна з цих програм має свої власні цілі і пріоритети.

2-го червня 2016 року, Парламент України прийняв поправки до Конституції, до Закону «Про судоустрій та статус суддів», і деяких інших законів, для того, щоб сприяти здійсненню вищезгаданої стратегії, особливо, в області юрисдикції та організації судів, статусу суддів; повноважень органів прокуратури; виконання рішень у цивільних справах; і представництві відповідачів і позивачів в судах. Прийняття вищезазначених законів, безсумнівно, є важливим досягненням у створенні правової держави в Україні. Однак, фактичний вплив реформ буде видно з часом.

III. Пропоновані дії

1. Реформа судової системи: Консолідація організації судів

Нещодавні зміни Конституції і Закону «Про судоустрій і статус суддів» включають зміну з 4-рьох рівневої системи судів на 3-ри рівневу. Це буде зроблено шляхом: консолідації Верховного суду (ВС) з чотирма Вищими спеціалізованими судами та інтеграції 1-ої і 2-ої інстанцій в окружний суд. Остання реформа вимагає негайного призначення 200 суддів ВС через новий - ще досі не перевірений – метод найму, оснований на професійних заслугах та конкурентності, який передбачає найм суддів з досвідом розгляду справ, а також суддів без досвіду роботи. Поправки також вимагають створення Ради з інтеграції (PI)⁴ і перетворення (відповідно до нового закону) нинішньої Вищої Ради Юстиції (ВРЮ) в установу, компетентну здійснювати найважливіші функції управління персоналом і координувати судову систему і процес реформування.

Вищевказані реформи можна охарактеризувати як необхідні, але надзвичайно обширні та складні – *реформи ризикові, але результативні*. Основні ризики реформ включають: недостатнє розуміння можливих наслідків; надзвичайно великі часові рамки; відсутність підтримки з боку судового корпусу; і досить слабку підтримку населення. Продовження підготовки проекту закону про ВРЮ, реалізація реформи

¹ Пов'язані правові інститути включають: прокуратуру, систему державного захисту; адвокатуру (адвокати); виконання рішень органів влади цивільної юрисдикції

² Угода про Асоціацію між Україною та ЄС була остаточно підписана 27 червня 2014 року. Підписання супроводжувалося одночасною її ратифікацією Верховною Радою та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 року

³ 11 березня 2015 року МВФ затвердив систему кредитування для України, розраховану на 4 роки, вартістю 17,5 мільярдів доларів. Перший транш у сумі 5 мільярдів доларів був переданий Україні 13 березня 2015 року. Другий транш у сумі 1,7 мільярди доларів був переданий Україні 4 серпня 2015 року.

⁴ PI буде складатися не з суддів, а з представників неурядових організацій. Вона буде відповідальна за узагальнення інформації про суддів та інтегрованих кандидатів.

являються прерогативами судової гілки влади. *Складність і важливість реформ вимагають участі виконавчої влади (Уряду) в здійсненні цієї реформи.*

Запропоновані дії:

Співпраця між судовим сектором і Урядом має бути закріплена в *Меморандумі про взаєморозуміння (МОВ)*⁵. Інформація про МОВ і його реалізацію повинні бути доступні громадськості.

Зацікавлені установи повинні розглянути питання *про проведення додаткових досліджень про фактори, які мають відношення до місця розташування, розміру і спеціалізації місцевих судів*. Змішані результати аналогічної реформи консолідації місцевих органів прокуратури, реалізованої Прокуратурою в 2014 році підсилюють це поняття (див. також розділ про реформу прокуратури). Вони можуть ґрунтуватися на передовій міжнародній практиці, коротко викладеній, наприклад, в Директиві СЕРЕJ⁶ (Європейська комісія з ефективності правосуддя) про створення судових карт для забезпечення доступу до правосуддя в рамках системи якості судової системи (2013)⁷. Крім усього іншого, в Директиві СЕРЕJ зазначається, що модернізація судової карти не повинна бути проведена окремо від інших інститутів правосуддя, особливо тих, які є частиною того ж ланцюжка системи надання послуг.

Вони повинні також проводити кампанію по Зв'язкам з громадськістю (PR) *для підвищення інформованості зацікавлених сторін і широкої громадськості щодо реформ, і заручитися їхньою підтримкою*. Зокрема, стосовно місцевих судів, місцева піар-кампанія повинна бути запущена, щоб заздалегідь інформувати користувачів про організаційні зміни і їх переваги.

Консолідація на місцевому рівні повинна передбачати реалізацію покращень, утворених на місцях, які принесуть користь місцевим користувачам, таких як: створення інформаційного бюро; створення місця, де можна було б проводити конфіденційні дискусії між адвокатами і їх клієнтами; гарячих ліній для прийому скарг і так далі.

Судова організація повинна залучати громадянське суспільство і НУО до процесу судових виборів. Реформа передбачає, що НУО, поряд з іншими представниками громадянського суспільства, буде входити до складу Ради з інтеграції. Судовим і урядовим установам слід розглянути питання про запрошення НУО та інших представників громадянського суспільства виступити в якості спостерігачів процесу відбору, або, в якості членів робочих груп чи оцінювання. Така участь буде сприяти подальшому зростанню довіри до процесу і підвищить ймовірність відбору суддів, які є прийнятними для їх громад.

Судові інстанції і Уряд повинні переконатися в тому, що новоспечені судді, більша кількість з яких не має досвіду роботи в судах - будуть представлені в усіх судових органах. З цієї точки зору, наприклад, введення строгих вимог до віку або досвіду для членства в таких організаціях, як ВРЮ, може поставити під питання досягнення однієї з цілей реформи - диверсифікації судової робочої сили.

⁵ МОВ/Угода це засіб визначення обов'язків судової організації та судів перед їх партнерами без чинення надмірного тиску.

⁶ Європейська комісія з ефективності правосуддя

⁷ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/quality/2013_7_cepej_Judicial_maps_guidelines_en.pdf

2. Реформа прокуратури: Незавершена справа - Функціональний аналіз і зміни до схеми дій прокуратури

У 2015 році Прокуратура приступила до *радикальної інституційної реформи*. Мета полягала в тому, щоб зменшити обсяг прокурорських функцій і повноважень таким чином, щоб вони відповідали потребам сучасної демократичної держави; а також переглянути галузеву діяльність для виконання цих функцій. Реформа спрямована на *скорочення персоналу на 50 відсотків і, відповідно, скорочення кількості офісів на 70 відсотків*. Конкурсний процес відбору діючих прокурорів, що проходить у 4 рівні, вже був реалізований, він супроводжувався конкурсним відбором місцевих прокурорів та їх заступників. *Результати вищезазначеної реформи були досить невтішними*. Кількість місцевих відділень було скорочено з 639 до 178 відділів. Але загальне скорочення персоналу склало лише 24 відсотки, більшість з яких - допоміжний персонал. Було перепризначено 76 відсотків місцевих прокурорів. Жоден зовнішній кандидат не був призначений в якості головного прокурора, 2 кандидати були призначені на посаду 1-го заступника і 20 – на посаду 2-го заступника головного прокурора. Зміни підходу до реформи щодо Генерального прокурора та його заступників призвели до їх звільнення і заміни основного керівництва Прокуратури. Інституційні реформи припинилися.

Нове керівництво Прокуратури, призначене в травні 2016 року, визначило *нові пріоритети реформ: очищення Прокуратури від корупції і зловживання владою; створення Управління генеральної інспекції; і прискорення відновлення викрадених активів*. *Ніяких конкретних планів не було зроблено, як з точки зору продовження реформи 2015 року на 2-му рівні системи органів прокуратури, так і самої Прокуратури, хоча цілком очевидно, що ці реформи абсолютно необхідні*.

Основні переваги продовження реформи включають в себе послідовну і раціональну організаційну структуру, що спирається на достатніх можливостях і позитивній культурі. Основні ризики реформи включають: відсутність підтримки та протидія реформі з боку зацікавлених груп і самих прокурорів; також непослідовне і/або незавершене лідерство (з 2015 р. Прокуратуру очолювало чотири постійних та кілька виконуючих обов'язки Прокурора). Пом'якшений відгук на ці ризики включає: прийняття обґрунтованих рішень, прозорість та громадську залученість.

Пропозиції

Верховенство закону не може існувати без функціонування системи органів прокуратури. Прокуратура та уряд повинні *переглянути результати першого етапу інституційної реформи та розробити план відповідних реформ інстанцій 2-го рівня системи органів прокуратури*, тобто, регіональних відділень та відповідних структур у прокуратурі. План повинен ґрунтуватися на результатах першої фази, він повинен базуватися на достатньому розумінні ключових питань, і має враховувати досвід міжнародної практики.

Функціональний метод огляду, зазвичай, використовується для вирішення проблеми розподілу функцій, з одного боку, та інституційної активності і культури, з іншого боку. Функціональний аналіз повинен включати в себе аналіз політичної економіки, який став би в нагоді для Прокуратури та уряду для того, щоб інтегрувати це

втручання в розуміння політичних і економічних процесів - зокрема, спонукання, взаємодія і розподіл влади між різними групами та окремими особами. ЄС вже висловило свою попередню згоду з приводу спів-фінансування функціонального аналізу.

Крім того, Прокуратура та уряд повинні брати участь у виправленні помилок, допущених невинуватим і неузгодженим (з іншими установами юстиції) скасуванням місцевих органів прокуратури. Прокуратура та уряд могли б скористатися позитивними результатами схеми дій судової реформи (див. розділ про суди) і організувати спільні дослідження для обох установ. Такий підхід дозволить заощадити ресурси та час, і такий підхід був би корисний для користувачів.

Як і у випадку з судами, через рівень невдоволення роботою Прокуратури, було б безвідповідально не проводити відповідний діалог стосовно реформ між зацікавленими сторонами, в тому числі і широкою громадськістю. PR-кампанія щодо вищезазначеної реформи є абсолютно необхідною.

3. Реформа безкоштовної юридичної допомоги: вдосконалення, мета та ефективність

В Україні юридична допомога є конституційним правом. У випадках і відповідно до умов, передбачених Законом «Про безоплатну правову допомогу» 2011 року, юридична допомога надається безкоштовно. В Законі зазначається два види субсидованої юридичної допомоги: юридичні консультації (первинна правова допомога) та юридичне представництво (вторинна правова допомога) для справ кримінального судочинства та всіх інших справ. Координаційний центр Мін'юсту з надання правової допомоги відповідальний за управління послугами надання юридичної допомоги. Координаційний центр Мін'юсту з надання правової допомоги здійснює надання правової допомоги через штатних юристів та інших співробітників без диплому юриста, а також залучаючи приватних юристів на основі субдоговорів. До червня 2016 року штатні юристи та інші співробітники центру надавали первинну правову допомогу, а залучені юристи на основі субдоговору надавали вторинну правову допомогу. Починаючи з липня 2016 року штатні юристи отримали змогу надавати первинну і вторинну правову допомогу у цивільних та адміністративних справах.

У 2013 році була розроблена п'ятирічна програма надання правової допомоги. У 2013 році були створені регіональні (27) та місцеві (100) центри. Урядовий план дій на 2016 рік передбачає створення 400 місцевих служб (Бюро правової допомоги) для, як зазначається у Плані, надання вторинної правової допомоги; розширення критерію відбору для користувачів; та збільшення плати приватним юристам за надання правової допомоги. За період з 2014 по 2016 рік бюджет сфери надання правової допомоги збільшився в 3,6 рази з 79 (2,8 мільйона євро) до 287 мільйона гривень (приблизно 10,3 мільйона євро), з яких бюджет надання юридичних послуг становить близько 222 мільйона гривень. Бюджет надання вторинної правової допомоги у кримінальних справах становить 84,4 мільйони грн., а в цивільних та адміністративних справах він нараховує близько 54 мільйона гривень. Співвідношення між обсягом первинної та вторинної правової допомоги становить приблизно 2:1 на користь первинної правової допомоги.

Координаційний центр Мін'юсту з надання правової допомоги пояснив, що новостворені бюро правової допомоги фінансуються за рахунок заощаджень (щонайменше у 2016 році), отриманих від ліквідації інших місцевих служб Мін'юсту. Передбачається, що їх штат буде наповнений практикуючими юристами, чия робота буде заключатися в наданні первинної правової допомоги; сприянні у наданні вторинної правової допомоги; та періодичному наданні вторинної правової допомоги. Згідно зі змінами у 2016 року передбачається: стрімке зростання кількості служб та обсягу правової допомоги; зміщення в сторону первинної правової допомоги та оформлення юридичних довіреностей; зростання гнучкості у використанні залучених юристів за субдоговорами до надання первинної правової допомоги, а штатних юристів – для надання вторинної правової допомоги; зростання надання послуг вторинної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах.

Реформа правової допомоги в Україні досягла вражаючих результатів. Однак, політика та зміни останнього періоду породили два суттєвих занепокоєння: радикальні зміни у обсягах та орієнтації пропозиції правової допомоги були зроблені без повного розуміння потреб у правовій допомозі та їх тенденцій (оцінка потреб правової допомоги і досі не була зроблена); а також помітний брак відчуття пріоритетів; це може бути продемонстровано стрімким розширенням та диверсифікацією правової допомоги. Наприклад, вторинна правова допомога у кримінальних справах є, безсумнівно, пріоритетною в кожній країні, оскільки ненадання такої допомоги буде порушенням прав людини. Однак, як зазначається в останньому Аналізі, підготовленому ЕС, щодо правової допомоги (опублікованому у вересні 2016) існує багато проблем із своєчасністю захисту та ефективністю правової допомогою для всіх таких справ. Тим не менш, правова допомога охоплює нові сфери правової допомоги, такі як первинна правова допомога чи вторинна правова допомога у цивільних та адміністративних справах.⁸

Запропоновані дії:

1. Мін'юст досягнув показника, при якому кількісне зростання правової допомоги повинно бути об'єднане зі спробами покращити ефективність та роботу системи. Ці спроби можуть формуватися на основі даних вищезазначеного Аналізу ЕС щодо правової допомоги. Це потребує:
 - Покращення визначення цілей для тих, хто насправді потребує правової допомоги, шляхом перегляду критерію відбору: (i) таким чином, щоб він сприяв наданню правової допомоги тим, хто не може собі цього дозволити, на відміну від тих, кому це право надано (наприклад, на підставі військової служби); і (ii) щоб критерій відображав фактичний державний бюджет України, який фокусується на питаннях вартості та якості послуг правової допомоги.
 - Розробку надійних механізмів аналізу та планування, а також можливості контролю та оцінки надання послуг у діючій системі;
 - Дослідження, в рамках пілотних проектів, більш дешевих високоефективних альтернативних варіантів діючій моделі надання послуг; та

⁸ 2014 В аналітичному звіті СЕРЕJ зазначається, що навіть в таких країнах, як Чехія, більше 90 відсотків ресурсів виділяється на надання вторинної правової допомоги у кримінальних справах, в порівнянні з близько 10 відсотками – на адміністративні та цивільні справи. В Україні бюджет на вторинну правову допомогу в адміністративних та цивільних справах прирівнюється до 60 відсотків бюджету кримінальних справ.

- Сповідення про внутрішні зловживання та можливості корупції чи її провокації.

2. Мін'юст може виявити бажання скористатися даною можливістю для привернення уваги до питання організаційної незалежності правової допомоги.
3. Мін'юст повинен продовжувати зростання надання правової допомоги, основаної на результатах оцінки потреб та огляду ефективності, на основі менших пілотних проектів.

4. Реформа у сфері виконання рішень суду

2 червня Парламент прийняв закони «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження». Перший Закон містить положення про змішану систему виконання судових рішень, згідно з якою представники приватних виконавчих служб та державних виконавчих служб матимуть однаковий статус та повноваження. Закон вступає в силу у жовтні 2016 року, а система приватних виконавчих служб повинна розпочати свою діяльність з січня 2017 року.

Вищезазначена реформа покликана привернути увагу до однієї з найбільш гнітючих проблем сектору правосуддя, що значним чином впливає на економіку України, – занадто низький показник виконання рішень цивільних та господарських судів. За 2015 рік з понад 5 мільйонів виконавчих документів, загальною вартістю на 550 мільярдів гривень, лише 3 мільйони справ, вартістю на 200 мільярдів гривень, були закриті. Лише 20 відсотків (1 мільйон) всіх справ були фактично виконані, зібравши близько 3 відсотків боргів. Виходячи з цього, прийняття вищезазначених законів було однією зі структурних основних умов надання кредиту від МВФ. Узаконення системи приватних юристів є найважливішою перевагою для економічного та соціального розвитку України. Поки що дана реформа є достатньо простою, відкритою, з мінімальними ризиками та високою віддачею, щонайменше такою вона є на початкових етапах.

Мін'юст проробив значний обсяг роботи, щоб бути певним, що система приватних виконавчих служб готова до запуску, як і було заплановано. Мін'юст наголосив на двох можливих загрозах для успішного запуску даної системи. Перша пов'язана з браком ресурсів для оновлення інформаційної інфраструктури – оновлення системи розгляду справ (щоб була в робочому стані на 5 січня 2017 року); оновлення Реєстру боржників та представників виконавчих служб (щоб був в робочому стані на 5 жовтня 2016 року); та оновлення і/або надання програмного забезпечення для перевірки представників виконавчих служб. Вартість даної інформаційної інфраструктури та супутніх послуг оцінюється у розмірі 0,25 мільйона євро. Відповідно до положень Закону, передбачається, що всі процедурні дії та рішення як державних, так і приватних виконавчих служб будуть вводитися до нової системи (шляхом розгляду справ). В іншому випадку, вони можуть бути оскаржені та анульовані рішенням суду. Інша перешкода пов'язана з системою оплати приватним виконавчим службам. У Мін'юсту виникають складнощі у досягненні згоди з Мінфіном щодо запропонованої системи.

Запропоновані дії:

1. Уряд повинен виділити кошти, яких бракує для запуску системи, та забезпечити іншу необхідну підтримку для створення інфраструктури, заснованої на технології розгляду справ, реєстрів та проведення тестування кандидатів.
2. Уряд повинен сприяти досягненню фінансового рішення щодо системи оплати праці приватних виконавчих служб.

II.5 Антикорупція

Люба Зіманова-Бердслі

I. Передумови

Україна оновлювала свою політику по боротьбі з корупцією в 2011 році, в 2014 році і в 2015 році. План дій по реалізації Стратегії до сих пір не розроблений. Головні пріоритети включають: (I) криміналізацію корупції та створення міцної інституційної інфраструктури по боротьбі з корупцією; (II) дерегулювання економіки (боротьба з корупцією в якості перешкоди для зростання); (III) скорочення зловживань у сфері державного управління.

Проблеми реалізації Антикорупційної реформи включають: (I) неефективне відстеження, оцінки та звітності про хід і результати; (II) слабкий зв'язок з громадськістю та зацікавленими сторонами; (III) значні затримки в реалізації результатів.

План дій Уряду допоможе прискорити реформи і забезпечити відчутні результати наприкінці 2016 року. Не ясно, проте, як планується виконати обіцянку в якості єдиного фокуса зусиль по боротьбі з корупцією. Згідно Плану дій є три спеціалізовані антикорупційні інститути. План дій є надмірно оптимістичним в своїх оцінках щодо кількості необхідного часу задля створення системи боротьби з корупцією, здатну показати результати.

Принципово важливою частиною антикорупційної стратегії є скорочення можливостей для корупції за допомогою дерегулювання, демонополізації, приватизації, які обговорюються ООН по частині II цього звіту.

Запропоновані дії

1. Антикорупційна Стратегія 2018

До 2018 року Уряду необхідно розробити нову стратегію боротьби з корупцією. Підготовчі роботи слід починати якомога швидше. Уряду необхідно також переконатися, що стратегія є реалістичною; на основі суспільного консенсусу; і легко зрозуміється громадськістю.

Пропозиції

- Уряду слід розглянути питання про проведення національного дослідження корупції. Дослідження покаже сприйняття, а також фактичне виникнення корупції. Інформація, отримана за допомогою такого опитування могла б бути презентована у вигляді широкої суспільної дискусії та може збільшити підтримку майбутніх реформ.
- Реформа вимагає високого рівня керівництва та надійного і кваліфікованого персоналу, який буде управляти / координувати всією діяльністю реформування системи, що повинна дозволяти вимірювати результати (а не тільки прийняття законів і створення інститутів); вона повинна стимулювати швидке здійснення; і заохочувати до спільного моніторингу та оцінки на / з громадянським суспільством і установами приватного сектора. Система повинна бути в змозі надати точну і своєчасну інформацію про хід, результати та наслідки.

- Уряду необхідно переконатися, що реалізація Стратегії здійснюється згідно до Плану дій, і це відображається на реальних умовах на місцях.

2. Оцінка впливу Антикорупції (СІА)

Мета СІА полягає у виявленні корупційних ризиків законодавчих і нормативних рішень і пропозиції змін в законодавстві або пом'якшувальних заходів. Підхід, як правило, ґрунтується на наступних принципах: пропорційність; відповідальність; консистенція; прозорість і участь громадськості. Це є частиною або однією з форм оцінки регулюючого впливу. В даний час Антикорупційний комітет парламенту виявляє і оцінює корупційні ризики і їх пом'якшувальні заходи в рамках дискусій з приводу законопроектів.

Пропозиції

- Уряду слід ввести (принаймні на експериментальній основі) більш технічно обґрунтоване і послідовне СІА. СІА має бути зроблено на ранній стадії розробки законопроектів і слід розширити до найбільш важливих регуляцій. СІА має включати в себе зв'язок результатів і можливих рішень для зацікавлених сторін і громадськості. Такий підхід може бути застосований і до законів і регуляцій, які вже вступили в силу. Початкова фаза СІА може охоплювати оцінку відповідності українських законів і регуляцій міжнародним стандартам і зобов'язанням.

3. Розміщення он-лайн договорів, пов'язаних з участю державних коштів

Реформа системи закупівель в Україні реалізується (система закупівель ProZorro) та є одною з найбільш вражаючих реформ. Онлайн публікація всіх контрактів за участю державних коштів буде доповнювати цю реформу закупівель. Публікація договорів за участю державних коштів буде сприяти подальшому зниженню рівня корупції в управлінні державними ресурсами. Жоден контракт не може стати дійсним без зазначеної вище публікації. Досвід Словаччини (першої країни, де була впроваджена ця система) надає чимало прикладів корупційної практики. План дій Уряду передбачає введення цього заходу, деякі підготовчі роботи вже зроблено.

Пропозиції

- Підготувати законопроект, який запровадить обов'язкову відкриту онлайн-публікацію всіх угод, з використанням державних коштів.

4. Антикорупційний суд

Пакетом реформ також очікується створення спеціалізованого антикорупційного суду.

Пропозиції

- Уряд спільно з судовою установою повинен швидко прийняти рішення про розміщення судового рішення для великих корупційних справ та вжити необхідних заходів для реалізації цього рішення. У разі, якщо вони вирішують створити антикорупційний суд, потрібно приступити до розробки необхідного законодавства.

РОЗДІЛ II - ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

III.1 Державний бюджет

Лешек Бальцерович, Павло Кухта, Іван Міклош

I. Передумови

1. Публічні фінанси, за визначенням, включають в себе центральний бюджет, місцеві бюджети та різноманітні соціальні фонди, в першу чергу, пенсійний. Аналізуючи фінансові проблеми *необхідно завжди дивитися на загальну картину* (витрати, доходи, дефіцит та борг).

Головним аспектом фінансової позиції є *фінансові витрати як відсоток від ВВП*.
Причини цього:

- Рівень фінансових витрат визначає рівень податкового навантаження. Занадто високе податкове навантаження може бути викликано виключно занадто високим рівнем державних витрат. Відповідно, і те й інше є бар'єром для економічного зростання.
 - У важкі часи (рецесії, зовнішні шоки тощо) високий рівень витрат у комбінації зі зниженням доходів призводить до зростання дефіциту та/або хаотичним та несистемним скороченням видатків. Дефіцит може призвести до фінансової кризи, хаотичне скорочення видатків дезорганізує роботу держави та економіки.
2. **Після революції в Україні відбулося значне скорочення фінансових видатків.** Згідно даних МВФ, частка доходів державного сектору у ВВП GDP знизилася з 40.3% у 2014 до очікуваних 37.8% у 2016, у той час як частка видатків знизилася з 44.8% від ВВП у 2014 до очікуваних 41.6% у 2016. Квазі-фінансові видатки знизилися з 8.6% від ВВП у 2014 до очікуваних 0.7% від ВВП у 2016. *Загалом, Україна йде шляхом фінансової консолідації і робить це правильним чином за рахунок скорочення частки державного сектору у ВВП*. Однак, цей прогрес буде вразливим, якщо він не буде посилений структурними реформами, особливо пенсійною реформою.
 3. **Частка державних видатків у ВВП, особливо соціальних видатків, дещо нормалізувалася.** Пенсійні видатки у 2013 році склали близько 18% від ВВП - найвищий показник у світі і можливо найвищий в історії - у 2016, за прогнозами, вони складуть близько 12% від ВВП, що є близьким до рівня схожих пострадянських країн. Загалом, соціальні, освітні та медичні видатки скоротилися з майже 36% від ВВП у 2013 до значно нормального прогнозного рівня у 26% від ВВП у 2016.

Державні видатки в Україні зазвичай мають низьку ефективність. Наприклад: 20% найбагатших домогосподарств отримують близько 15% державної соціальної допомоги, дві третини шкіл знаходяться у сільській місцевості, але в них ходить менш ніж третина учнів країни, при цьому, ці сільські школи надають значно гіршу освіту за міські школи. Важливою причиною неефективності

видатків є фінансування надлишкової та роздутої мережі освітніх та медичних закладів (велика кількість малих сільських шкіл замість великих опорних шкіл, роздута мережа лікарень тощо) і низький рівень перевірки доходів та майнового стану у системі соціальної підтримки.

4. **Бюджетна дисципліна часто порушується:** політично впливові розпорядники коштів часто порушують встановлені для них бюджетні обмеження та роздувають свої кошториси. Це створює постійний тиск на витратну частину бюджету і ставить під загрозу макроекономічну стабільність та впевненість економічних агентів у такій стабільності. Порушення бюджетної дисципліни нищить стимули до ефективного використання бюджетних коштів. Щоб змінити цю ситуацію необхідні рішучі дії з боку політичних лідерів.

Прим.: щодо рекомендацій відносно інституційного посилення бюджетної дисципліни, див. розділ 1 глави 2 даного Звіту.

5. **Не дивлячись на покращення ситуації з 2014 року:**

Стан публічних фінансів (фіскальна позиція) України:

- є системним бар'єром для швидкого економічного зростання (хронічне захворювання),
- та створює ризики раптової фіскальної кризи, яка стала б загрозою для стабільності гривні та мала б надзвичайно погані наслідки для тих, хто керує країною.

Поточна фіскальна позиція є особливо ризиковою, враховуючи зовнішні шоки. Україна все ще має дуже високий рівень фіскальних видатків відносно її ВВП. У той же час, вона має дуже низький ВВП на душу населення. Ці дві речі є напряму пов'язаними.

Відсутність радикальних ринкових реформ та пов'язана з цим корупція заблокували економічне зростання. А недостатні реформи з боку видаткової частини (особливо у соціальних видатках) підтримали високий рівень фіскальних видатків, які стали додатковим бар'єром для зростання, а також створюють ризик фіскальної кризи. Щоб вибартися з цієї пастки, Україна потребує пакету реформ, який включав би в себе:

Ринкові реформи, що вивільнили б **підприємництво** та створення робочих місць.

Фіскальні реформи, які полегшили б фіскальний тиск на економіку та знизили б ризик фіскальної кризи.

Пропозиції

Законопроекти розробляються або вже розроблені Міністерством фінансів та його партнерами

1. **Реалістичний і збалансований, головним чином, за рахунок скорочення витрат, проект Державного бюджету на 2017 рік.** Реалістичний і збалансований бюджет дозволить відійти від практики постійного планування з року в рік завищеної дохідної бази і, відповідно, завищених видатків. Це є ключовою

умовою для подолання перманентної фіскальної кризи і закріплення макроекономічної стабілізації. Ключові елементи:

- видаткова частина сформована виключно в межах реалістичної дохідної частини і дефіциту в рамках програми МВФ (3% від ВВП)
 - верифікація прогнозу дохідної частини незалежними експертами;
 - бюджетна консолідація мінімум на 70-80% за рахунок структурного скорочення витрат державного бюджету.
 - члени SAGSUR (Л.Бальцерович, І.Міклош, В.Пинзеник, П.Кухта) надали свої пропозиції та коментарі щодо бюджету під час зустрічей з Міністерством фінансів та з Прем'єр-міністром.
2. **Забезпечення відкритості даних про публічні фінанси.** На даний момент, існують проблеми з виконанням раніше прийнятого законодавства про відкритість даних про використання публічних фінансів: не звітують і не зареєстровані на відповідному веб-порталі 57% розпорядників та одержувачів бюджетних коштів (понад 46000 організацій) і 87% державних і комунальних підприємств (понад 13000 організацій). Зареєстровані організації звітують неякісно і не по всіх документах. Не існує ефективного механізму притягнення їх до відповідальності, також нереалізованою залишилася ідея про обов'язкову публікацію контрактів з використанням публічних коштів онлайн для вступу їх в дію. Запропоновані заходи:
- законодавче закріплення норми про обов'язкову публікацію контрактів з використанням публічних коштів онлайн для вступу їх в дію;
 - розширення дії Закону «Про відкритість використання публічних коштів» на кошти прибуткової частини місцевих та державного бюджету, державних банків, власні кошти юридичних осіб публічного права, політичних партій;
 - надання інформації статусу офіційної і можливої для використання в суді, підвищення відповідальності за невиконання Закону, визначення уповноважених з контролю за виконанням Закону.

Відповідний законопроект розроблений громадськими організаціями – членами коаліції «Реанімаційний пакет реформ» та зареєстрований в Раді за номером 5061.

Заходи, які можуть бути реалізовані без зміни законодавства

1. **Реформа фінансування первинної охорони здоров'я (див. розділ V даного звіту).** Впровадження принципу «гроші ходять за людиною» на рівні первинної охорони здоров'я через контрахтування на рівні громад. Може бути введений вже восени - необхідні 4 акти КМУ та МОЗ і один законопроект розробляються командою нового в.о. міністра Уляни Супрун.
2. **Прискорене впровадження системи великих опорних шкіл в сільській місцевості.** Існуюча система малокомплектних сільських шкіл є дуже витратною, надаючи, при цьому, вкрай неякісні освітні послуги. Їх заміна на великі опорні школи дозволить оптимізувати шкільну мережу, підвищити якість освіти в сільській місцевості і, таким чином, зробіть витрати держави на освіту більш ефективними, а також продемонструє громадянам швидкі і помітні зміни.
3. **Важливим є продовження верифікації пенсіонерів та отримувачів соціальних допомог.** Верифікація - розпочатий Міністерством фінансів процес ідентифікації шахрайського отримання соціальних та пенсійних виплат. Згідно консервативним оцінкам (включеним до розрахунку бюджету на 2016 рік) вона

має згенерувати 0.25% від ВВП у заощадженнях у 2016 і вдвічі більше у 2017. Наразі є цілком ймовірним, що заощадження будуть вдвічі більшими - 0.5% від ВВП у 2016 та 1% від ВВП 2017. Втім, довгострокова стійкість публічних фінансів в Україні вимагає ще глибшої пенсійної реформи.

III.2 Податкова система і адміністрування

Лешек Бальцеревич, Павло Кухта, Іван Міклош

Податкова реформа і поліпшення податкового адміністрування

I. Передумови

1. **Податкова та митна служба** оцінюється в опитуваннях як одна з найкорумпованіших державних служб. Ухилення від сплати податків все ще є загальнорозповсюдженим, що суттєво викривлює умови гри для чесних платників податків. За категорією Сплата податків рейтингу Doing Business, Україна посідає 107 місце, далеко відстаючи навіть від сусідньої Білорусі (63 місце).
2. **Ставка Єдиного соціального внеску була скорочена майже вдвічі завдяки реформі, проведеній наприкінці 2015.** Це стало великим кроком до вирішення проблеми занадто високого рівня оподаткування праці в Україні. Наразі існують певні свідоцтва підвищення конкурентоспроможності та покращення ділового клімату завдяки зниженню ставки податку, але поки що немає чітких доказів детінізації заробітніх плат, що було однією з цілей реформи.

II. Пропозиції

Законопроекти розробляються або вже розроблені Міністерством фінансів та/або Міністерством соціальної політики

1. **Реформа податкового адміністрування.** Нараз Урядом розробляється реформа податкового адміністрування, метою якої є допомога в боротьбі зі зловживаннями в системі податкового адміністрування та покращення її якості.

Важливі пропозиції:

- передача Мінфіну права визначення методології податкового адміністрування, адміністрування баз даних, права на письмові податкові консультації;
- впровадження електронного кабінету платника податків;
- передача функцій податкових перевірок на обласний рівень податкової адміністрації, залишаючи на районному рівні тільки сервісні функції;
- ліквідація податкової міліції і створення замість неї спеціального органу з фінансових розслідувань;
- введення єдиного реєстру заявок на відшкодування ПДВ, запровадження спеціального транзитного рахунку для сальдування ПДВ для гарантованого відшкодування ПДВ експортерам;
- перегляд процедури формування плану для планових податкових перевірок, включаючи критеріїв і правила формування плану, а також його публічність (не вимагає законодавчих змін).

Реформа також може бути використана в якості можливості для перегляду системи податків та ліквідації незначних, але проблемних, податків. Яскравим прикладом є 2% податок на валютні транзакції, що дає доходи на рівні лише 190 млн грн, але створює сильні стимули для переходу в тінь валютного ринку.

Відповідний законопроект розробляється робочою групою під егідою Міністерства фінансів.

2. **Розширення бази оподаткування ЄСВ.** Дана реформа спрямована на створення більш рівних правил гри на ринку праці, а також розширення бази оподаткування. Ключові елементи реформи:
 - розширення бази оподаткування ЄСВ за рахунок фермерських господарств та інших звільнених від сплати внеску категорій;
 - підвищення норм відрахування ЄСВ для підприємців 2-3 групи спрощеної системи.
3. **Реформа спрощеної системи оподаткування,** яка у її нинішньому вигляді є джерелом патології та ухилення від сплати податків. Щоб зрівняти умови гри, зробити перехід від малого до середнього бізнесу більш плавним та ліквідувати велику кількість схем з ухилення від оподаткування необхідно реформувати спрощену систему. Можливим підходом є повернення до реформи, запропонованої Міністерством фінансів у 2015 році. Ключовими елементами реформи мають стати:
 - впровадження податку з доходу замість фіксованого податку для малих підприємців 1-2 груп спрощеної системи, що зробить більш рівномірним податкове навантаження на малий бізнес різного розміру, оперуючий як у спрощеній системі, так і в загальній;
 - впровадження обов'язкових РРО (касових апаратів), що суттєво полегшило б боротьбу з ухиленням від оподаткування та використанням спрощеної системи для тінювого збуту товарів;
 - заборона використання спрощеної системи для юридичних осіб.

РОЗДІЛ IV – ОСНОВНІ ФАКТОРИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

IV.1 Приватизація і корпоративне управління державних підприємств

Андрій Бойцун

I. Передумови

1. Українська держава є найбільшим власником підприємств та інших активів в Україні. Найбільші 100 державних підприємств показали загальний збиток у сумі 117 млрд грн у 2014 р. та 16 млрд грн у 2015 р. Сукупні активи цих підприємств становили 870 млрд грн, при цьому близько 70% цих активів було зосереджено в енергетичному секторі (напр., Нафтогаз, Центренерго, Енергоатом) і 15% у сфері інфраструктури (напр., Укрзалізниця, Укрпошта, аеропорти та морські порти). Активи найбільших 100 держпідприємств становили приблизно 90% від сукупних активів усіх держпідприємств. За даними МЕРТ в Україні налічувалося 3350 зареєстрованих держпідприємств, з яких 1833 були працюючими, а сукупна зайнятість на них становила більша 1 мільйона працівників (станом на вересень 2014 р.).
2. Як і у багатьох інших країнах, де державні активи контролюють політики та бюрократи, ефективність управління такими активами в Україні є дуже низькою. Значні обсяги державної власності створюють політикам величезні можливості для зловживання держпідприємствами та іншими державними активами у власних інтересах, а також для банальної корупції. Швидка, масивна та прозора приватизація та реформа корпоративного управління держпідприємств є єдиними наявними рішеннями цих проблем.
3. За останні 11 років в Україні не було приватизовано жодного великого підприємства. Найбільше кидається в очі те, що на цьому напрямку нічого не було зроблено за два з половиною роки після Революції Гідності. Держава, як правило, ставить амбітні приватизаційні плани, які ніколи не втілюються в життя, незважаючи на величезний апарат, який задіяно в управлінні держвласністю. Розмір цього апарату є гігантським. По-перше, лише у Фонді державного майна України (ФДМУ) працює більше, ніж 2000 осіб. При цьому не зрозуміло, чим саме вони займаються. По-друге, більшість держпідприємств знаходяться в управлінні профільних міністерств, штати яких теж є роздутими – зокрема, саме тому, що велика кількість штату займається саме управлінням держпідприємствами (докладніше див. Додаток 1).
4. Реформу корпоративного управління українських держпідприємств, яка у 2015 р. показала багатообіцяючий старт у Нафтогазі, не було завершено. Вона значно уповільнилася або навіть відкотилася назад (напр., в Укрзалізниці).

II. Приватизація

1. У відповідності до прийнятої у травні 2015 р. Постанови КМУ⁹ у 2015 р. планувалося приватизувати 345 підприємств. Надходження від приватизації планувалися у сумі 17,1 млрд грн. Насправді від приватизації було отримано лише 0,15 млрд грн або менше ніж 1% від запланованих надходжень. У жовтні 2015 р. приватизаційний план було практично повністю перенесено на 2016 р.¹⁰

У серпні 2016 р. КМУ знову продовжив дію зазначеної Постанови.¹¹

2. Приватизація держпідприємств, запланована на 2015/2017 рр., не потребує втручання Парламенту і може бути здійснена силами КМУ, Президента та ФДМУ. Основними об'єктами для негайної приватизації є:

- Одеський припортовий завод (ОПЗ);
- Центренерго;
- Сумихімпром;
- шість обласних енергопостачальних підприємств (обленерго).

У цьому списку особливої уваги потребує ОПЗ, оскільки він повинен був стати показовим прикладом приватизації. На сьогодні його провалено, і зараз надзвичайно важливо зробити правильні висновки із цього провалу.¹²

3. В оновленому приватизаційному списку (який було затверджено нещодавною Постановою КМУ **Ошибка! Закладка не определена.**), на наш погляд, пріоритетними підприємствами на приватизацію є:

- Турбоатом;
- Електроважмаш;
- Об'єднана гірничо-хімічна компанія (ОГХК);
- Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ);
- Артемсіль;
- Аграрний фонд.

⁹ [Постанова №271 від 12 травня 2015 р.](#)

¹⁰ [Постанова №819 від 7 жовтня 2015 р.](#)

¹¹ [Постанова №588 від 31 серпня 2016 р.](#)

¹² По-перше, необхідно переглянути сартрову ціну ОПЗ. Значне зниження стартової ціни означатиме серйозний тиск з боку політиків-популістів та передбачає політичну відповідальність керівництва країни. 31 серпня 2016 р. КМУ вніс певні зміни до методології, за якою відбувається приватизація, що дозволять знизити ціну у легший спосіб. Зараз необхідно встановити реалістичну ціну, яку інвестиційні радники оцінюють на рівні макс. 100-150 млн дол. США.

По-друге, конче необхідно вирішити питання токсичного боргу ОПЗ перед DF Group, перш ніж приватизувати ОПЗ. По-третє, необхідно знову запустити завод (який було зупинено через погіршення його фінансового стану) та оновити комплексну перевірку ОПЗ з боку продавця (vendor due diligence). По-четверте, необхідно надати потенційним покупцям достатню кількість часу для підготовки своїх заявок (ми пропонуємо 70–90 днів замість сьогоднішніх 45 днів). Нарешті, приватизаційний аукціон слід оголосити таким чином, щоби потенційним учасникам було зрозуміло, що уряд відреагував на ті проблеми, які спричинили провал аукціону у липні, і що знадані вище суттєві умови приватизації змінено (докладніше див. Додаток 2).

4. За нашими розрахунками принаймні 852 працюючих держпідприємства дозволено до приватизації (тобто їх приватизацію не заборонено законом; докладніше див. Додаток 1).¹³ Їх слід приватизувати, що не вимагає законодавчих змін.

Зокрема, необхідно спростити процедуру приватизації невеликих підприємств так, щоби пришвидшити її та зробити прозорою й ефективною.

5. Ми вже попереджали про юридичні ризики, через які багатьох добросовісних покупців може бути не допущено до участі у приватизаційних аукціонах (або принаймні вони самі утримаються від такої участі; докладніше див. Додаток 3). По-перше, приватизаційне законодавство (яке в останній раз змінювалося у лютому 2016 р.) забороняє участь у приватизації в Україні компаніям, у яких власником принаймні однієї акції є фізична або юридична особа із держави-агресора (напр., Росії)¹⁴. Зокрема, компанії, акції яких котируються на біржі, не мають можливості проконтролювати, хто володіє їхніми акціями. Таку компанію може бути не допущено до участі у приватизаційному аукціоні.

По-друге, законодавство забороняє участь компаній, які мають пов'язану особу у країні-агресорі (напр., Росії)¹⁴. Велика кількість міжнародних компаній мають дочірні підприємства у Росії. І хоча вони й не контролюються цими дочірніми підприємствами, вони підпадуть під визначення пов'язаної особи такого підприємства, через що їх імовірно теж не буде допущено до участі у приватизаційному аукціоні.

З технічної точки зору зміни до закону, які є необхідним для вирішення цієї проблеми, є дуже простими. Зараз необхідно дійти порозуміння із Парламентом, аби той прийняв їх якомога швидше. У найближчій перспективі це є важливим для приватизації ОПЗ, оскільки деякі із бажаних покупців або будуть компаніями, акції яких котируються на біржі, або матимуть дочірнє підприємство у Росії. Проте це не менш важливо для приватизації всіх інших підприємств.

6. Список підприємств, які за законом не підлягають приватизації, необхідно радикально скоротити. Це складається із двох заходів, кожен із яких вимагає змін до законодавства про приватизацію.
- Уряд вже подав до Парламенту проект Закону 4536.
 - Необхідно ще більше скоротити список, що вимагає подальших законодавчих змін. Прикладами основних об'єктів приватизації є Ощадбанк, Укресімбанк, Укрпошта, рухомий склад Укрзалізниці, Укргазвидобування, а також інші держпідприємства такого масштабу.
7. На сьогодні пріоритети приватизації та підходи до неї з боку різних міністерств суттєво різняться. Для здійснення ефективної приватизації Урядові потрібна єдина політика приватизації. Зокрема, рішення про спосіб приватизації та

¹³ Нещодавно ФДМУ надав оновлену статистику, яку зараз опрацьовує МЕРТ. Я отримав останню версію файла, але роботу ще не завершено. Я підтримую зв'язок із командою, яка працює над статистикою та запропонував нашу допомогу, якщо вона буде потрібною. Повідомлю, щойно статистику буде оновлено.

¹⁴ [Закон № 2163-XII](#), Стаття 8.

залучення приватизаційних радників повинні спиратися на логічну розбивку підприємств на групи. Ми пропонуємо наступне групування:

Група 1. Держпідприємства, які не буде приватизовано. Для цих підприємств держава повинна сформулювати чітку політику власності із переконливими підставами для залишення їх у державній власності (напр., із міркувань природної монополії, функцій соціальної політики або національної безпеки). Ця група включає такі підприємства, як Нафтогаз (який відіграє життєво важливу роль у трансформації ринку енергетики та виконує функцію соціальної політики).

Група 2. Великі підприємства, які можна приватизувати, але які треба реструктуризувати перед початком приватизації (напр., великі інтегровані енергетичні та подібні їм підприємства). Для цієї групи слід якомога швидше розпочати реструктуризацію (або усунути перепони для приватизації), оскільки вся підготовка до приватизації є тривалим процесом (близько 18–24 months). Ця група може включати підприємства в енергетичному секторі – такі, як Укргазвидобування, Укртрансгаз (за винятком газотранспортної інфраструктури) та Енергоатом; у банківській сфері – такі, як Ощадбанк та Укрексімбанк; у транспортній сфері – такі, як рухомий склад Укрзалізниці та морські порти; а також у сфері послуг – такі, як Укрпошта.

Група 3. Великі підприємства, які можна приватизувати і які не потребують реструктуризації, але для яких потрібно залучити радників, що супроводжуватимуть процес приватизації (напр., великі промислові підприємства). Цю групу слід використати для того, щоби показати, що процес приватизації великих підприємств працює ефективно. Прикладами підприємств у цій групі є Одеський припортовий завод (ОПЗ), Центренерго, Сумихімпром.

Група 4. Невеликі підприємства, які можна приватизувати і які не потребують ані реструктуризації, ані залучення радників. Найбільш придатним механізмом для цієї групи є публічний продаж через аукціон, де єдиним критерієм визначення переможця є ціна.

Група 5. Решту підприємств, які не можна приватизувати через те, що до них не існує інтересу з боку інвесторів, слід ліквідувати. Їхні активи слід продати на публічному тендері, використавши надходження для покриття частини їхніх фінансових зобов'язань.

4. З інституційної точки зору необхідні дві зміни:

Слід чітко визначити відповідальність ФДМУ. Ми пропонуємо змінити стимули ФДМУ таким чином, щоби нездійснення приватизації передбачало чітку відповідальність. (Сьогодні посадовці ФДМУ мають більший стимул не приватизувати підприємство, ніж приватизувати, щоби уникнути кримінальної відповідальності.) Якщо зробити це швидко неможливо, слід вазаглі припинити існування ФДМУ або звузити його функції лише до малої приватизації.

Слід встановити чіткі терміни (напр., два місяці) для передачі держпідприємств із приватизаційного списку до ФДМУ. **Ошибка! Закладка не определена.** Якщо відповідне профільне міністерство не встигне виконати відповідні підготовчі процедури для передачі певного підприємства, таке підприємство автоматично

переходитиме до ФДМУ, а Фонд буде відповідати за завершення цих підготовчих процедур. (За умови, що Фонд буде швидко реформовано або замінено на нову структуру.)

Приватизація повинна включати частини великих організацій, інфраструктуру та основні активи, напр., на залізниці, у дорожньому транспорті, газовому секторі тощо.

III. Корпоративне управління держпідприємств

1. Державні підприємства, які з певних причин не буде приватизовано, слід корпоративізувати.

Уряд віднедавна має можливість створювати повноцінні незалежні наглядові ради на основних держпідприємствах. Урядові слід створити такі наглядові ради на 10–15 найбільших підприємствах для поліпшення нагляду за ними та роботи цих підприємств.

В Україні є лише одне підприємство, у якому відбувається повномасштабна реформа корпоративного управління та створено повноцінну наглядову раду – Нафтогаз. В цілому реформа у Нафтогазі та, зокрема, його дочірньому підприємстві Укргазвидобування призвела до дуже помітного поліпшення ситуації.

Іншими безпосередніми об'єктами для покращення корпоративного управління є Укрзалізниця, Укрпошта, МГУ (створюваний зараз новий оператор газотранспортної системи) тощо. Серед них, імовірно, найшвидші результати (з точки зору популярності реформи серед населення) до кінця 2016 р. здатна дати Укрпошта – оскільки підприємство є дуже помітним для громадян, болісні наслідки його реформи для населення будуть обмеженими, а серйозні корисливі інтереси у ньому відсутні.

2. У державних банках (Ощадбанку та Укрексімбанку) покращення корпоративного управління вимагає законодавчих змін, які дозволять створити справжні наглядові ради із дійсно незалежними членами. Уряд повинен подати ці зміни до Парламенту у вересні.

Додатки

Записка SAGSUR, 14 червня 2016.

Записка SAGSUR до Прем'єр-міністра про провал аукціону з продажу ОПЗ, 22 липня 2016 р.

Записка SAGSUR до Прем'єр-міністра про юридичні ризики при продажі ОПЗ, 3 червня 2016 р.

Записка SAGSUR до Прем'єр-міністра про реформу корпоративного управління у державних банках, 31 серпня 2016 р.

IV.2 Деретуляція і покращення бізнес-клімату

Олександр Шкурла

I. Зниження кількості контролюючих органів та гарантування прозорості самого процесу управління

Передумови

В даний час існує близько 45 державних контролюючих органів працюючих в Україні, і часто ми бачимо дублювання і протиріччя в їх діяльності. Деякі функції не відповідають принципам ринкової економіки. Постановою Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року скасовано лише два контролюючі органи, але ця ліквідація існує тільки формально. Деякі контролюючі органи були об'єднані, але залишилися їх функції. Безлад в контролюючих органах влади влашується шляхом мораторію на контроль (з 2009 року).

Пропозиції:

1. Проаналізувати функції всіх державних контролюючих органів.
2. Ліквідувати державні контролюючі органи з дублюючим і суперечливим функціоналом, які не є відповіддю принципам ринкової економіки.
3. Реалізувати Наказ Кабінету Міністрів № 442 від 10 вересня 2014 «Щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої управління» в повному обсязі.
4. Прийняти проект закону № 3153 «Про конкретні аспекти державного контролю щодо економічної діяльності», №2418а «Про основні аспекти державного контролю в економічній діяльності в питаннях лібералізації державного контролю», № 2422а «Про регулювання конкретних аспектів державного контролю в економічній діяльності», № 2531а «Про вдосконалення законодавства в сфері державного контролю», які пройшли перший в 2015 році читання і очікують на друге читання.
5. Покращити Постанову Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 вересня 2015 р № 1 553 (План комплексних планових контрольних державних контролюючих органів), з тим щоб включити в систему управління план всіх державних контролюючих органів Державної податкової служби.

II. Прискорення процесу дерегуляції підприємницького середовища

Передумови

За період 2014 - 2016 років деякі кроки щодо дерегуляції в Україні було зроблено: кількість дозвільних документів знижено на 40%, в порівнянні з 143 до 84; обсяг економічної діяльності потрібного для ліцензування було зменшено з 56 до 30; гарантовані сертифікати були скасовані (збережено для бізнесу майже 2 млн грн на рік); обов'язкова сертифікація була скасована щодо майже 90% товарів, в тому числі нових автомобілів; більш ніж в 2 рази скорочено терміни видачі фітосанітарних сертифікатів п

(від 5 днів до 2 днів, близько 5 млрд грн збережено для підприємств в рік); майже 15 000 стандартів радянського ГОСТу були скасовані. Постанова Кабінету Міністрів № 615 від 23 серпня 2016 року «Про план дій дерегуляції господарської діяльності», яка включає 112 заходів з дерегуляції в різних секторах.

Пропозиції:

1. Інвентаризувати і оцінити всі законодавчі акти нормативно-правової системи України.
Затвердити перелік об'єктивних критеріїв оцінки, що стосується всіх нормативних правових актів і оцінити всі нормативні законодавчі акти, засновані на цих умовах.
2. Прийняти проект закону № 4958 «Про скорочення процедур видачі дозволів у сфері зовнішньоекономічної діяльності».
Ухвалення цього проекту закону дозволить анулювати ліцензії на експорт та імпорт етилового спирту, коньячного і плодового спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, скасувати вимогу звітності підприємств роздрібною торгівлі і фінансових штрафів за невідповідність. Ліцензії на експорт та імпорт зазначених вище продуктів протягом 5 років, зосереджених на зовнішньоекономічну діяльність в секторі серед кількох великих гравців. Скасування ліцензування дозволить також малі та середні гравцям вийти на закордонні ринки.
3. Прийняти Проект Закону № 4131 «Про скорочення кількості нормативних документів, в тому числі більш активної реалізації принципів декларування».
Велика кількість дозвільних документів для обробки комерційної діяльності перешкоджає розвитку бізнесу в Україні. Цей законопроект робить процедури регулювання простішими в сферах: охорони земель, визначення права власності на об'єкти культурної спадщини, оцінки нерухомості, страхування, охорони праці. Наприклад, законопроект пропонує ліквідувати 18 нормативних документів та ліцензій для туроператорів.
4. Прийняти постанову Кабінету Міністрів України щодо уточнення застосування принципу «мовчазної згоди» при видачі регуляторної документації, прийняти Проект Закону «Про регулювання системи в сфері господарської діяльності».
Сучасне правове регулювання реалізації принципу «мовчазної згоди» не є достатнім (Закон про регуляторну систему у сфері господарської діяльності, Постанова Кабінету Міністрів № 77 від 27 січня 2010 року) у зв'язку з тим, що багато державних органів і судів в Україні не приймають цей принцип як інструмент вирішення господарської діяльності, що робить ведення бізнесу більш складним. Рішення про видачу нормативного документа може бути автоматично надано при інформації, заснованої на принципі «мовчазної згоди», до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських об'єднань.
5. Прийняти Проект Закону № 4194 «Про використання печаток юридичних осіб та фізичних осіб». Проект Закону пропонує скасувати обов'язкову вимогу використовувати печаток підприємцям. Проект Закону був прийнятий 8 вересня 2016 року в першому читанні.

6. Прийняти Проект Закону № 4496 «Про скасування адміністративних бар'єрів на експорт послуг».

Проект закону реагує на зниження експорту послуг у 2015 році на 17%, надмірний адміністративний тягар в секторі і спрощує процедуру укладання договорів з іноземними партнерами, бухгалтерський облік та фінансову звітність, а також валютний контроль в секторі послуг (контракти можуть бути укладені також в електронній формі, банкам заборонити вимагати переклад контрактів українською мовою, якщо є дійсна англійська версія договору, рахунок-фактура має бути визнаний для бухгалтерського обліку та фінансової звітності, рахунок-фактура може бути підписаний електронним цифровим підписом). Проект закону був прийнятий в першому читанні 12 липня 2016 року.

7. Реалізувати реальний контроль над створенням нових регулюючих рішень. Кожен новий нормативно-правовий акт, який передбачається здійснити в напрямку бізнесу, повинен пройти аналіз регуляторного впливу на реалізацію при визначенні кількісного впливу на підприємства. Ця умова (М-тест) має бути обов'язковим для виконання відповідно Наказу Кабінету Міністрів №1151.

III. Спрощення системи регулювання держави в сфері будівництва та виділення земельних ділянок:

Передумови

Будівництво є однією з галузей економіки, що значно впливає на розвиток багатьох інших галузей економіки України. Нажаль, сьогодні будівництво в Україні не розвивається, а стримується через занадто тривалі процедури регулювання. Замість того, щоб забезпечити якість будівництва, система державного регулювання уповільнює весь процес будівництва, починаючи з виділення земельних ділянок і закінчуючи видачею дозволу на використання об'єкта будівництва і підключення до електричної мережі.

Пропозиції:

1. Внести зміни до чинного законодавства з метою спрощення процедури переведення земельних ділянок в приватну власність або в оренду (проект закону був підготовлений). Законопроект пропонує більш швидкий процес переведення земельних ділянок із земель державної або муніципальної власності в приватну власність мінімум на 2 місяці для того, щоб скоротити середні терміни до 6-7 місяців. Проект Закону скасовує обов'язок отримання дозволу на розробку проекту; скасовує обов'язок отримання дозволу на розробку експертної фінансової оцінки земельної ділянки; дозволяє врегулювати процес передачі земельної ділянки в рамках однієї наради муніципальної сесії; формує остаточний список дозвільних документів, які необхідні для розробки земельної ділянки, а також передбачає остаточний перелік підстав для негативних рішень.
2. Внести зміни до чинного законодавства про порядок складання земельної ділянки державної або муніципальної власності нової багатофункціональної

будівлі таким чином, що детальні плани території і нормативно-фінансова оцінка земельних ділянок, в тому числі коефіцієнтів стане відкритою інформацією (проект закону був підготовлений).

3. Розробка і розподіл земельних ділянок є дуже тривалою і бюрократичною процедурою в Україні. Так, з 1 січня 2015 на основі Закону про регулювання будівництва для розробки земельної ділянки необхідно мати «Детальний план території» (ДПТ, в даний час в Києві знаходиться в розпорядженні тільки близько 10% територій м. Києва і близько 50% територій в регіонах України). Часто муніципалітети змушені організувати такий документ з використанням фінансових ресурсів приватних заявників. Неможливо побачити публічно, що вже зроблено щодо ПТР, або що не було зроблено. Процедура «Зміна цільового призначення» земельних ділянок також вельми бюрократична і довговічна.
4. Процес розробки земельної ділянки в Києві триває в середньому від 2-х до 3-х років, потрібно в середньому 17 контактів з представниками державних органів, 55 окремих документів, що створює широкий простір для корупції. Розробка земельних ділянок в регіонах України триває в середньому 9 місяців. Нормативно-фінансова оцінка земель за 2015 рік збільшилася в середньому на 47% при реалізації механізму індексації.
5. Проблеми є з отриманням «дозволу на будівництво», а також при отриманні державної експертизи для 4 і 5-ї категорій (Проект Закону був підготовлений).
6. Реалізувати єдину спрощену процедуру щодо розподілу будівельного об'єкта (Проект Закону був підготовлений).
В даний час розподіл поштової адреси до об'єкта будівництва готової конструкції є ускладненою процедурою, яка може тривати до 1 місяця і створює широкий простір для корупції.
7. Об'єднати Державний реєстр прав на нерухоме майно та Кадастровий.
В даний час право оренди або право власності повинно пройти процес державної реєстрації права на нерухоме майно або в Державному реєстрі прав на нерухоме майно (права оренди і права власності на об'єкти будівництва) або в реєстрі Кадастровий (земельні ділянки).
8. Зменшити вимоги про сплату «на розвиток району» відповідно до Закону про регулювання будівельної діяльності.
Закон про регулювання будівельної діяльності пропонує розробникам зобов'язання сплачувати «плату розвитку району», яка може доходити до 10% від вартості проекту цілої конструкції для комерційної нерухомості і до 4%, для житлової нерухомості.
9. Оптимізувати законодавчі акти, що стосуються стану будівельних норм (SCN) шляхом: 1. ліквідації SCN; 2. гармонізації з нормами ЄС; 3. ліквідації дублювання на основі інших вимог.
В даний час будівельні компанії 4 і 5 категорій будівельних робіт в Україні мають пройти державний контроль в будівництві, що називається державною експертизою. У разі якщо новий, сучасний проект будівництва, не відповідає старим будівельним нормам, можна вирішити це питання тільки через науково-технічну раду, що працює при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва

та житлово-комунального господарства України. Така процедура має значні корупційні ризики.

10. Здійснити підготовку і прийняття Проекту Закону «Про впровадження електронної системи в сфері земельних відносин і будівництва».
 11. Здійснити перехід від паперової документації щодо земельних відносин та будівельної діяльності до електронного обміну документами, з метою підвищення ефективності і зниження корупційних ризиків до мінімального рівня завдяки зменшенню кількості контактів між реалізатором робіт/послуг і державними або муніципальними установами.
- Пропонована електронна система заснована на принципі самофінансування.

IV. Спрощення системи регулювання стану в сфері використання природних ресурсів

Передумови

Україна володіє значними запасами природних ресурсів, але його видобуток і використання ускладнюється державною регуляторною системою. Наприклад: видобуток природного газу з родовищ, які в даний час не працюють через адміністративні процеси виділення земельних ділянок, включаючи порядок зміни цільового призначення, може досягати 1 млрд м³ газу щорічно по всій газовій галузі України. Адміністративний процес зміни цільового призначення триває в середньому від 2 до 5 років. Компанія «Укргазвидобування» втрачає на отримання спеціального дозволу на використання ресурсів 440 тисяч м³ газу щороку (117,76 млн м³ газу за весь період), при виділенні земельних ділянок для видобутку втрачає 1,78 млн м³ газу щороку (1,6 млрд м³ газу за весь період), при розробці земельних ділянок щодо оснащення родовищ і здачі їх в експлуатацію компанія втрачає 35 тис м³ газу щорічно (2,6 млн м³ газу за весь період).

Пропозиції:

1. Забезпечити прийняття Проекту Закону №3096 «Про спрощення аспектів в секторі видобутку».

Проект Закону передбачає спрощене використання землі для нужденних в добувній промисловості; скасовує вимогу на отримання Акту про протимінних заходів для нафтових і газових компаній (з 1994 року Закон про протимінну міру дублює спеціальний дозвіл на геологорозвідку / видобуток); вирішує проблему тривалого розташування, змінюючи цільове призначення використання землі: надає можливість використовувати земельні ділянки на підставі договору для зміни цільового призначення використання землі; скасовує обов'язок реєструвати об'єкти добувної промисловості в якості об'єктів будівництва.
2. Скасувати всі винятки, що стосуються доступу до аукціонів з продажу спеціальних дозволів на використання природних ресурсів, які визначаються в Постанові Кабінету Міністрів № 594, № 615 від 30 травня 2011 р № 277 від 6 квітня 2016 року.
3. Внести зміни до Кодексу щодо природних ресурсів № 132 з 1994 року.

Були спроби внести поправки до Кодексу про природні ресурси протягом останніх 10 років. Змінений Кодекс повинен дати чіткі відповіді на наступні питання: Хто повинен погоджувати право щодо використання природних ресурсів (регіональні ради, Міністерство екології та національних ресурсів, Держпромнагляд)? Який документ підтверджує право на утилізацію природних ресурсів (дозвіл, угода)? Чи було б розумно мати можливість передавати право на використання природних ресурсів іншому суб'єкту?

V. Зміцнення законодавчим шляхом позиції бізнес-омбудсмена в Україні

Передумови

Управління бізнес-омбудсмена протягом більш ніж року з моменту його створення в Україні довело свій позитивний вплив на поліпшення бізнес-середовища в Україні: отримано 862 скарг з боку підприємців, які працюють в Україні, 375 скарг допомогли заощадити до 3,5 млрд грн.

Пропозиції:

1. Прийняти Проект Закону №4591 «Про впровадження інституту бізнес омбудсмена».

Проект закону № 4591 був підтриманий Комітетом промислової політики і підприємництва Верховної Ради України, незважаючи на те, що Головне науково-експертне управління Адміністрації Верховної Ради не підтримало прийняття такого законопроекту. У разі, якщо Проект Закону № 4591 буде прийнятий, державні органи України будуть зобов'язані співпрацювати з Управлінням бізнес-омбудсмена в Україні і реагувати на його запити і скарги.

V. Захист прав приватної власності підприємців

Передумови

Кількість скарг щодо рейдерства за даними Міністерства юстиції України в 2016 році (1000 скарг) у порівнянні з 2015 р (3000 скарг) значно знизилася. Однак ворожі поглинання продовжують чинити сильний негативний вплив на якість бізнес-клімату в Україні. Необхідно вжити ефективних заходів щодо захисту приватної власності. Проблемою є відсутність персональної відповідальності державних і регулюючих органів.

Пропозиції:

1. Прийняти проект закону про кримінальну відповідальність державних реєстраторів, запропонованих Міністерством юстиції, для того, щоб змінити наявний Кримінальний кодекс України з метою введення персональної відповідальності недобросовісних реєстраторів.

2. Внести зміни в корпоративне законодавство щодо високого ступеня захисту прав власності: напр., підписи голови та генерального секретаря протоколу загальних зборів юридичної особи повинні бути підтверджені нотаріусом.
3. Змінити положення про Комісію з розгляду скарг на рейдерство Міністерства юстиції України. Відповідно наявних правил, можна подати скаргу на рейдерство тільки протягом перших 30 днів з моменту почала ворожого поглинання. Пропонуємо продовжити ці терміни.
4. Впровадити додаткову кримінальну відповідальність для працівників державних органів щодо зловживань на посаді.

IV.3 Демоніполізація

Андрій Бойцун

I. Передумови

1. Незважаючи на те, що існує чимала кількість неофіційних даних, які свідчать про обмежену конкуренцію та монополізацію на деяких українських ринках, статистичні дані та юридичні докази є недостатніми, тому стан справ важко точно охарактеризувати. Зокрема, служба державної статистики зосереджує свою увагу на зборі даних виробництва, а не ринкових даних і даних про право власності, що унеможлиблює використання їх для аналізу позицій на ринку та неправомірного використання пільг.
2. На перший погляд, домінуючі позиції на ринку іноді пов'язані з олігархами, але іноді - ні. SAGSUR замовив дослідження з метою забезпечити інвентаризацію пільг, які можуть систематично приводити до домінуючих позицій на ринку. Перші результати очікуються до кінця вересня.
3. Україна не має чітко визначеної політики в області конкуренції, спрямованої на заохочення і розвиток конкуренції, а не боротьбу з монополіями.
2. Потенційні природні монополії і суміжні ринки - такі як енергетичні ринки - є найбільш ймовірними кандидатами на зловживання службовим становищем на ринку та неправомірне використання пільг. Це може здійснюватися за допомогою захоплення регулятора (що дозволяє монополісту встановити вигідні тарифи / ціни або обмежити вхід на ринок нових учасників) або захоплення бюджету (з урахуванням переваг для обраних партій).
3. Україна не має інституції регулятора ринку (і історії належного регулювання), яка є необхідною для багатьох ринків, які історично контролювалися державою (наприклад, енергетичні або транспортні ринки). Крім того, Антимонопольному комітету України (АМКУ) часто доручають завдання, які, як правило, призначені для галузевих регуляторів.
4. Надмірне регулювання з боку держави на потенційно конкурентних ринках (наприклад, харчових продуктів) сприяє обмеженню конкуренції та монополізації (див. наш розділ про дерегулювання).
5. Україні систематично не вдавалося здійснити будь-яку визначну приватизацію, а також створити рівні умови для приватних компаній і державних підприємств (ДП). Крім того, реформа корпоративного управління в державних підприємствах не просунулася за останні півроку. Все це сприяє нестачі конкурентного нейтралітету в Україні і підтримує сприятливий ґрунт для зловживання пільгами з метою особистої вигоди.

II. Ринок газу

1. Газпром є в значній мірі гігантом на ринку газу. Газпром, як видається, в значній мірі зловживає своїм домінуючим становищем за двома основними напрямками:
 - Як постачальник газу-монополіст, Газпром задіяний в ціновій дискримінації. Зокрема, Газпром продавав газ в європейські країни за ціною меншою, ніж для України.
 - Як монополістичний покупець послуг з транспортування газу з України. Україна не може відключити доступ до своєї газотранспортної системи для Газпрому, оскільки це б відрізало Європу від російського газу. Якби були інші покупці послуг з передачі, Україна мала б можливість вибирати з ким працювати.
2. Монопольне становище Нафтогазу вимагає додаткової уваги та консультацій.
3. Регіональне розподілення газу
 - Дані свідчать про те, що група Фірташа-Бойко володіє регіональними газорозподільними компаніями (облгазами) і регіональними операторами газотранспортної системи. Незважаючи на деякі зміни в правилах, це дозволяє цим регіональним компаніям запобігти доступу до системи для нових учасників.
 - Крім того, оскільки регіональні газорозподільні компанії знаходяться в тому ж виробничо-збутовому ланцюжку, що і Газпром, вони кровно зацікавлені в змові з метою підтримки монопольного становища один одного.

Для того, щоб створити довіру на таких чутливих ринках, які характеризуються існуванням природних монополій та регулюванням, потрібно застосовувати високі вимоги до репутації власників і прозорості власності. З урахуванням простроченої заборгованості облгазів щодо Нафтогазу:

- Уряд і Нафтогаз можуть ініціювати їх банкрутство;
- регулюючий орган може відняти у них ліцензію;
- на них можуть впливати через державні розподільні мережі.

III. Ринки електроенергії та виробництво тепла

1. Відповідно до АМКУ, існуюча модель оптового ринку електроенергії базується на принципі єдиного покупця, що робить його схильним до штучної монополізації. У той же час, потенціал для конкуренції в сфері виробництва електроенергії і енергопостачання є істотним.

Необхідно впровадити Третій енергетичний пакет ЄС (зокрема, шляхом прийняття проекту закону «Про ринок електроенергії в Україні»), щоб вирішити цю проблему. Зокрема, необхідно переконатися, що ніякі виробники не отримують преференційне ставлення в будь-якій формі.

2. АМКУ відзначає, що оптова ціна на електроенергію формується регулятором енергії непрозоро. Необхідно ввести прозоре прогнозування обсягів виробництва електроенергії Міністерством енергетики, на основі пропорційного і недискримінаційного відношення до виробників / імпортерів.

3. Відповідно до АМКУ, регулятору енергетики необхідно впровадити прозору методологію, відповідно до якої він визначатиме максимальний рівень цін для вироблення енергії за допомогою теплових електростанцій, в залежності від типу і вартості палива. Це дозволить забезпечити прозорість тарифів теплових електростанцій і оптової ринкової ціни.
4. Наразі деякі типи клієнтів (наприклад, домогосподарства або металургійні заводи) користуються пільговими цінами на електроенергію. Ці приховані субсидії покриваються іншими клієнтами (наприклад, промисловими виробниками), в тому числі клієнтами з інших регіонів. Ми підтримуємо пропозицію АМКУ скасувати це перехресне субсидування.
5. АМКУ передбачає, що доступ до локальних мереж електропостачання повинен бути можливим, прозорим і ефективним. (Сьогодні, обленерго може зловживати своїм монопольним становищем, щоб блокувати доступ до постачальників енергії в зв'язку з непрозорими процедурами, які діють сьогодні.)
6. АМКУ відзначає, що процедура отримання підключення до електромережі є непрозорою і складною. Крім того, ринки для будівництва мережі електропостачання штучно монополізуються (підрядник вибирається дистриб'ютором електроенергії і не потрібно ніякого тендеру). Ми підтримуємо пропозиції АМКУ дерегулювати цю процедуру і зробити їх конкурентоспроможними.

Необхідно прийняти Проект Закону «Про ринок електроенергії в Україні» та Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо покращення підключення до електричних мереж)».

7. Відповідно до АМКУ, необхідно впровадити систему встановлення тарифів на основі стимулювання (заохочення) для обленерго, Укренерго та інших виробників, діяльність яких не базується на цінових пропозиціях.
8. На сьогоднішній день, ринок енергетичного вугілля практично відсутній. Вугілля продається в межах вертикально інтегрованих компаній (група ДТЕК використовує вугілля, що видобувається на шахтах ДТЕК, державні компанії використовують вугілля, отримане від державних вугільних шахт і вугілля, придбане в держкомпанії «Вугілля України»). Крім того державні вугільні шахти отримують фінансову підтримку з боку держави, що сприяє ціновим диспропорціям. В цілому, це в свою чергу сприяє диспропорціям цін на електроенергію. АМКУ пропонує:
 - Ввести ринок енергетичного вугілля в Україні (за рахунок створення централізованої торговельної платформи для енергетичного вугілля);
 - Скасувати субсидії для вугільної промисловості і закрити збиткові шахти.

III. Інші ринки

1. **Фармацевтичні препарати.** На думку АМКУ, необхідно створити конкуренцію на цьому ринку.
 - Референтне ціноутворення повинно бути введене для всіх лікарських засобів і виробів медичного призначення, що продаються в Україні, а також створити відкриті реєстри оптово-відпускних цін на ці продукти.
 - Неефективне державне регулювання цін на лікарські засоби повинно бути замінене системою на основі відшкодування.
 - Обов'язкове медичне страхування має бути введене (що може бути здійснене шляхом прийняття проекту закону «Про обов'язкове соціальне медичне страхування»).

2. **Повітряний транспорт.** Згідно з АМКУ, чинні нормативні акти не передбачають ніякого механізму для скасування права на частоти, отримані авіаперевізниками для міжнародних рейсів. Навіть якщо такі частоти не використовуються перевізниками, вони не можуть бути використані іншими перевізниками, що блокує їхній доступ і обмежує конкуренцію. Міжнародні авіалінії України, які відносяться до групи Приват, домінують на ринку міжнародних рейсів.

3. **Транспорт.** Україна повинна створити транспортний регулятор для регулювання природних монополій і суміжних ринків в транспортному секторі.

4. **Морські порти.** Оскільки не існує методології тарифів морського порту, вони можуть бути встановлені на довільно високому рівні. Порти можуть також ефективно дискримінувати ціни, надаючи довільні знижки окремим клієнтам. Міністерство інфраструктури, яке ефективно регулює цю галузь сьогодні повинно розробити прозору систему тарифів морського порту.

5. **Видобуток нафти і виробництво газу:**
 - Нафта, що видобувається компанією «Укрнафта» (велика частина якої належить державі) обробляється групою «Приват» і отримані продукти продаються в групі «Приват».
 - Газ, отриманий за допомогою «Укрнафти» продається «ДніпроАзоту», компанії з групи «Приват».
 -

6. Багато ринків є монополізованими або олігополізованими, але вимагають подальшого аналізу. Це
 - видобуток газу (неправильно використані декількома олігархічними групами);
 - роздрібна торгівля (де домінує Епіцентр);
 - телекомунікації;
 - аеропорти;
 - будівництво та ремонт доріг;
 - торгівля тютюновими виробами (монополізовані Мегаполісом);
 - водопостачання та каналізації (монополії на регіональному рівні);
 - банківський роздрібний бізнес: «Приватбанк» (група «Приват»), як виявилось, контролює більше третини банківського роздрібного бізнесу.

IV. Проекти законів, які повинні бути прийняті:

- Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (№ 2966-д, дд 19.02.2016.).
- Зміни до Конституції, які впроваджують інституції регулятора ринку.
- Проект Закону про ринок електричної енергії України (№ 4493, 21.04.2016 дд.).
- Проект закону про внесення змін до деяких Законів (щодо вдосконалення приєднання до електричних мереж) (№ 4310-1, дд 28.03. 0,2016).
- Проект закону про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування (№ 2462а, дд 30.07.2015.).

IV.4 Реформа енергетичного сектору

Карел Хірман (спільно з Андрієм Бойцуном)

I. Передумови

За останні два роки Україна зробила більше реформ в енергетичному секторі ніж протягом всього попереднього періоду з початку незалежності у 1991 році. Проте реформи ринку газу та електрики зупинилися та не показали значної динаміки протягом останніх місяців. Багато правових принципів ЄС повинні бути реалізовані в українському законодавстві, але необхідні для цього закони не були прийняті. У цій важливій галузі реформа енергетичного сектору ще не прийнята.

Станом на початок вересня 2016 року, Україна не створила незалежний регулюючий орган енергетики, не прийняла «Закон про ринок електроенергії», не внесла зміни до «Закону про ринок природного газу». Отже, правового режиму газового ринку не було достатньо, щоб розпочати реальну лібералізацію. Уряд вирішив відокремити оператора системи транспортування та підземні сховища газу від Нафтогазу. Тепер питання його реалізації (правового режиму) ускладнюється Стокгольмським арбітражним судом між Нафтогазом і Газпромом.

Стан комунальної теплової енергетики залишається дуже критичним.

Залежність від імпорту природного газу (19,5 млрд куб.м в 2014 році і 16,4 млрд куб.м у 2015 році), як і раніше є найбільшою проблемою для енергетичної безпеки України і стабільності національної валюти (гривні) та державного бюджету.

Найважливіші досягнення на сьогоднішній день:

1. Диверсифікація поставок двох основних джерел енергії: газу та ядерного палива.
2. Рішення Уряду України залишити ціни на газ на тому ж ринковому рівні, в тому числі для всіх домогосподарств, що відображає принцип паритету імпорту і фактичної вартості закупівель газу за кордоном (Рішення № 315 від 27.04.2016 про єдину ціну 6879 гривні за тисячу м³).
3. За прогнозами, вперше з 2006 року, Нафтогаз покаже рентабельність у 2016 році і не зажадає фінансової допомоги з державного бюджету на покриття збитків від продажу газу домашнім господарствам. Керівництво очікує прибутку у розмірі близько 16-18 млрд грн після сплати податків у 2016 році. Найбільший дохід і прибуток приходять від транзиту російського газу в Європу, 2 мільярди доларів.

Найбільш терміновими заходами є:

1. Створення незалежного регулюючого офісу (див перелік законів).
2. Створення фундаментальних принципів для прозорого і ліберального енергетичного ринку (див перелік законів).
3. Для опалювального сезону 2016-2017 необхідно уточнити критерії для розрахунку субсидій (співвідношення субсидій з коефіцієнтом клімату для кожного місяця і для кожного регіону на основі чинного стандарту будівництва).
4. Відновлення прозорості платежів за електроенергію і створення умов для монетизації субсидій для населення.

II. Система опалення та житлово-комунального господарства.

Житловий і громадський сектор становить 60% від загального обсягу споживання природного газу в Україні. Промисловий сектор споживає лише 40% газу. Населення є основним споживачем житлово-комунальних послуг (ЖКП) і цільова група спрямована державною політикою в цей сектор. Державні та юридичні особи також є споживачами ЖКП, але їх частка в загальному обсязі споживання значно нижча, наприклад, в центральному опаленні вона становить близько 30%. Сектор опалення житлових і громадських будівель має один з найбільших потенціалів для підвищення енергоефективності в Україні. Щорічне споживання природного газу для опалення оцінюється в 18 - 19 млрд кубометрів з максимальним потенціалом відновлення (при досягненні нинішнього рівня витрат в ЄС) у розмірі 11 млрд кубометрів газу¹⁵.

- Централізоване тепlopостачання є одним з найбільших споживачів природного газу - 7,2 млрд кубометрів у 2015 році.
- Сектор має величезні недоліки з точки зору виробництва і передачі тепла (застарілі станції центрального опалення і теплоелектростанції (ТЕЦ)) і з точки зору споживання (великі втрати в будівлях).
- З точки зору ефективності інвестицій саме модернізація поставок (ізоляція мереж і модернізація котелень) має найбільший потенціал, де відновлення та оптимізація споживання газу може заощадити близько 2,4 млрд м³.
- Найбільший економічний потенціал відновлення та оптимізації споживання газу до близько 7 млрд м³ мають будівлі (громадські будівлі, житлові комплекси - апартаменти та фізичні особи).
- Система взаємних розрахунків за тепло, спожите населенням, та відповідними поставками газу має істотні «прогалини» в ліквідності через неспроможність держави виконати свої зобов'язання по оплаті субсидій ЖКП і різниці в тарифах. До цього, тягар «прогалини» ліквідності падає на районну теплоцентраль.

Пропозиції:

1. Реструктуризувати борги по всьому ланцюгу поставок (населення / районна теплоцентраль / облгази / Нафтогаз) - бюджет на 2016 рік не передбачає дотацій по оплаті боргів за різницю в тарифах, таким чином, до 2016 року не існує ніякого механізму, щоб оплатити борги, які будуть продовжувати зростати у майбутньому. Реструктуризація існуючої заборгованості є одним з необхідних кроків для фінансового оздоровлення сектора, що є необхідною умовою для модернізації промисловості.
2. З метою перегляду платіжної системи, яка значною мірою контролюється державою і створює значні прогалини «ліквідності» для учасників ринку (включаючи систему субсидій для домогосподарств) - покрити касові розриви районних станцій тепlopостачання в результаті затримки між підвищенням цін на газ і, відповідно, підвищенням тарифів на гарячу воду, зменшити касові розриви районних станцій тепlopостачання в результаті невідповідності термінів

¹⁵ Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства

оплати за газ і надходження коштів на теплову енергію, забезпечити своєчасне надходження платежів з бюджету.

3. Переглянути систему встановлення тарифів, яка в даний час не стимулює бізнес вкладати гроші в об'єкти (середні втрати в мережах складають 16% за даними Державної служби статистики України. Однак, на думку операторів ринку, реальні втрати в деяких місцях можуть доходити до 50% і потребують негайного ремонту або заміни).
4. Впорядкувати галузеву законодавчу базу і привести її у відповідність до стандартів ЄС, включаючи технічні стандарти.
5. Провести огляд Урядових процедур відбору та затвердження проектів, що значно уповільнюють здійснення інвестицій (створення Фонду енергоефективності).

III. Енергоефективність

Енергоефективність повинна бути одним з головних пріоритетів енергетичної політики Уряду. Уряд повинен вирішити, який член Уряду буде нести відповідальність за цю сферу. Ця проблема актуальна для всіх галузей народного господарства, (це стосується не тільки енергетичного сектора) і є основним чинником впливу на соціальну стабільність домогосподарств. Лише створення Фонду енергоефективності не є достатнім, і до його створення необхідно зробити наступні кроки:

Пропозиції:

1. Парламент повинен прийняти необхідні закони стосовно вимірювання відповідними інструментами енергоефективності в будівлях, правил для розрахунку комунальних послуг.
2. Уряд повинен зміцнити позиції і права ОСББ (об'єднань співвласників багатоквартирних будинків) щодо комунальних послуг та установ.

IV. Субсидії

На даний час в Україні діє система субсидій на ЖКП, яка була розроблена ще в середині 90-х років минулого століття, коли частка сплати населенням платежів складала до 25% від економічно обґрунтованих цін. Основний принцип цієї системи - зведення до мінімуму участі споживача в розрахунках платежів. На сьогоднішній день вартість послуг досягла економічно обґрунтованого рівня, більше половини домогосподарств можуть стати користувачами системи. Недоліки існуючої системи субсидій:

1. Розмита відповідальність за своєчасну і повну оплату послуг між споживачами і державою через числені агентства, які беруть участь у платежах.
2. Відсутність контролю між нарахованою та фактично отриманою сумами субсидій.

3. Система створює сітку, що негативно впливає на розрахунки та відповідальність за правильність визначення суми платежу.

Пропозиції:

1. Відновлення прозорості платежів і створення умов для монетизації субсидій для населення.
2. Для опалювального сезону 2016-2017 необхідно поліпшити фізичні критерії (залежність субсидій від коефіцієнту клімату за кожен місяць і для кожного регіону на основі чинного стандарту будівництва).
3. Встановлення прямих відносин між постачальником і споживачем щодо послуг за всіма видами платежів.

V. Газовий ринок

1. **Анбандлінг Нафтогазу.** Уряд прийняв рішення відокремити оператора транспортної системи і підземні сховища газу від Нафтогазу і зробити ці нові компанії незалежними. Цей процес наразі залежить від арбітражу в Стокгольмі. Перші попередні рішення суду очікуються протягом 2017 року. Остаточні рішення можуть бути пізніше.

Пропозиції:

- Необхідно негайно – до поділу – ввести зміни до статутів Нафтогазу з метою збільшення незалежності Укртрансгазу та підготовки умов для створення міжнародного консорціуму системи транспортування газу.
2. **Реформи газового ринку** не продемонстрували значну динаміку протягом цього року. Отже, реформу цього ринку ще не розпочато.

Пропозиції:

- Зокрема, це стосується реалізації вторинного законодавства, включаючи поправки до Закону про газовий ринок, європейських мережевих кодів, впровадження європейських газотранспортних тарифів в межах України і т.д. Цей захід належить до компетенції енергетичного регулятора у Верховній Раді.
 - Це також стосується різних актів Уряду та Кабінету міністрів, які зачіпають обов'язки регулятора. Цей захід відноситься до компетенції Уряду.
3. **Внутрішнє виробництво газу.** Уряд хоче збільшити видобуток газу на внутрішньому ринку до 29 млрд м³ до 2020 року (від приблизно 20 млрд м³ сьогодні). Це повинно бути підкріплено привабливим, конкурентоспроможним і прозорим оподаткуванням. Поточний фінансовий режим в Україні не стимулює нові інвестиції у видобуток газу. Оскільки умови виробництва газу відрізняються у різних родовищах, необхідно відповідно диференціювати оподаткування.

Пропозиції:

- Конкурентні і прозорі аукціони для досліджень газових і нафтових родовищ. Дані досліджень належатимуть Уряду і надаватимуться на рівній і прозорій основі потенційним учасникам торгів на аукціонах з продажу ліцензій на видобуток газу.
- Україні слід ввести фіксовану ставку роялті на стандартному європейському рівні (близько 10 -15%) в залежності від виробничої потужності і складності ділянки. Крім того, ліцензійні платежі повинні бути сплачені на основі прозорих європейських цін центральних хабов (за аналогією з принципом єдиної ціни для домашніх господарств).

VI. Ринок електричної енергії та вугільна промисловість

Наразі основною проблемою стабільного функціонування об'єднаної електричної системи України є поставки енергетичного вугілля (група антрацит – клас А) з Донбасу (під контролем сепаратистських груп). Окрім того, державні шахти мають довгострокові проблеми з рентабельністю виробництва і державний бюджет покривав їхні втрати. Вугільна промисловість потребує складних і глибоких реформ.

Пропозиції:

- Приватизація всіх державних шахт, дохід від приватизації використовуватиметься для покриття витрат на закриття неприбуткових шахт.
- Стимулювання зміни роботи деяких електростанцій від класу А до класу С.
- Збільшення енерговиробництва атомними електростанціями (у базовому режимі), що вимагає завершення будівництва відповідних інфраструктурних об'єктів.
- Послаблення вугільних теплових електростанцій генерації електроенергії від базового режиму до максимуму завантаження.

VII. Найважливіші реформи, які підтримують енергетичне право у Верховній Раді

- Проект Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (№ 2966-д, від 19.02.2016).
- Проект Закону про ринок електричної енергії України (№ 4493, від 21.04.2016).
- Проект Закону про комерційний облік комунальних послуг (№ 4901, від 06.07.2016).
- Проект Закону про енергетичну ефективність будівель (№ 4941, від 11.07.2016).
- Проект Закону про житлово-комунальні послуги (№ 1581-д, від 10.12.2015).
- Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо їх приведення у відповідність з Законом України "Про ринок природного газу") (№ 4868, від 24.06.2016).

IV.5 Земельна реформа

Олександр Шкурла

I. Передумови

У 2001 відбулася довгоочікувана земельна реформа в Україні: 7 мільйонів громадян України отримали право власності на 28 мільйонів га земельних ділянок. Але після введення мораторію на продаж с/г землі з 1 січня 2002 року власники земельних ділянок не можуть повністю розпоряджатися їхніми землями до сьогоднішнього дня. У листопаді 2015 року Верховна Рада України продовжила мораторій до 1 січня 2017 року. Популісти загрожують громадянам що такі дії можуть призвести до розпродажу української землі, і перешкоджають розкриттю потенціально найбільшого українського активу вже протягом 15 років.

Пролонгація мораторію підтримає продовження «тіньового» ринку землі. Передбачається, що в даний час в тіньовому просторі знаходиться близько 7 мільйонів га с/г земель, державні і муніципальні бюджети не отримують принаймні 2 млрд грн. кожного року. Офіційно в Україні використовується близько 21,3 млн га с/г землі, але насправді використовується до 28,3 млн га.

Міністерство аграрної політики і торгівлі України підготувало проект закону про обіг земель, що продовжить мораторій на продажу с/г землі. Найбільш небезпечним є те, що Міністерство пропонує продовжити терміни оренди земельної ділянки від 7 до 49 років. Президент Петро Порошенко в своєму виступі у Верховній Раді від 6 вересня 2016 року порадив депутатам наполегливо працювати для того, щоб відкрити ринок землі в Україні.

Державна установа Держгеокадастр під керівництвом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в принципі підтримує скасування мораторію на с/г продаж земельних ділянок, якщо завдання буде вирішене як комплексне рішення (впровадження програми фінансування для покупки аграрної землі фермерами, прийняття примусової консолідації земельних ділянок, введення узгоджених обмежень аграрного продажу земельних ділянок, підтримка фермерів). Держгеокадастр допускає відкриття ринку землі в 2017 році, та вважає за краще почати з продажу державної с/г земельних ділянок впродовж скасування перших двох років після мораторію, а потім дозволить продаж приватної с/г землі.

Пропозиції:

1. Не приймати Проект Закону «Про обіг земель» Міністерства аграрної політики і продовольства в версії, де пропонується пролонгація мораторію з продажу с/г землі з 1 січня 2017 року.
2. Погодитися на розумні обмеження для перехідного періоду на основі згоди всіх основних зацікавлених сторін: держави, місцевих адміністрацій, землевласників і фермерів.
3. Завершення інвентаризації всієї державної с/г землі України, а також організація повної інвентаризації приватної с/г землі. Слід організувати ефективне

використання вільного с/г землі шляхом вирощування, оренди, продажу або передачі в муніципальну власність регіональних територіальних управлінь.

РОЗДІЛ V - РЕФОРМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я¹⁶

Єжи Міллер

I. Поточний стан

1. Система охорони здоров'я в Україні є неефективною і значною мірою корумпованою.

Система охорони здоров'я розділена між різними органами держави. Більшість підпорядковується Міністерству охорони здоров'я, проте інші відомства можуть мати власні структури охорони здоров'я: наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство інфраструктури (одиниці Укрзалізниці).

Медичні заклади фінансуються з державного бюджету за рахунок бюджетів «своїх» міністерств. Сума їхнього річного бюджету залежить від ресурсів закладу (у лікарнях, наприклад, від кількості ліжок, а не від кількості пацієнтів чи видатків на лікування). Таким чином, ресурси не пристосовуються до медичних цілей.

Згідно з конституцією, медичні послуги є безкоштовними; на практиці майже всі вони платні. Оцінюється, що сума неофіційних оплат до кишень медичного персоналу порівняна з річним бюджетом служби охорони здоров'я і становить близько 60 млрд. грн. Звичайно, ці гроші не реєструються, а отже, не обкладаються податком.

Соціологічні опитування показують, що 92% населення побоюється, що у випадку хвороби не зможе вилікуватися через відсутність грошей. Це стосується також і відсутності можливості придбати ліки.

2. У лютому 2016 року Міністерство охорони здоров'я завершило роботу над **концепцією реформування системи охорони здоров'я**, у роботі брали участь міжнародні консультанти. Концепція в цілому, з точки зору моделі, правильна, вона передбачає, що:

- медичні послуги фінансуватимуться з бюджету (усі громадяни мають право на безкоштовне медичне обслуговування), але тільки в обмеженому діапазоні послуг, адаптованих до поточних фінансових можливостей держави;
- інші послуги будуть платними: частково або повністю;
- кожен мешканець матиме можливість застрахуватися в приватних компаніях, на випадок хвороби, лікування якої вимагатиме оплати;

¹⁶ Автор використав досвід участі у робочій групі, яку створено в Міністерстві охорони здоров'я.

- заклади охорони здоров'я отримуватимуть гроші не за існування, а за лікування. Коротше кажучи, гроші призначатимуться на пацієнта;
- держава замовлятиме в рамках конкурсу медичні послуги в державних і приватних суб'єктах, за чотирма групами:
 - a) послуги сімейного лікаря, надання першої медичної допомоги;
 - b) послуги лікаря-спеціаліста;
 - c) послуги загальної лікарні;
 - d) послуги спеціалізованої лікарні.
- пацієнт матиме можливість вибору медичного закладу, у якому хоче лікуватися, з-посеред закладів, у яких держава замовила медичні послуги;
- держава створить комісію, що встановлюватиме уніфіковані для всієї країни ціни медичних послуг, , на основі аналізу співвідношення медичних результатів до вартості лікування.

3. Ця концепція вимагає доповнення.

- Немає чіткої мети реформи: що має нею бути? Підвищення медичної ефективності чи економічної ефективності держави, чи економічної ефективності для мешканців, чи доступність медичних послуг? Загалом написано про погану якість обслуговування і постійну оплату пацієнтами послуг лікарів в умовах теоретично безкоштовних медичних послуг.
 - Відсутність відповіді на це питання стане причиною відсутності бажаного результату реформи.
 - Концепція не включає в себе аналіз поточного стану медичних ресурсів (медичних установ, персоналу, обладнання) і медико-санітарних потреб мешканців.
 - Немає оцінок витрат і часу проведення реформи.
 - Концепція не представляє також можливих сценаріїв реалізації реформи.
4. Після зміни Уряду в квітні 2016 року Міністерство охорони здоров'я не внесло реформу до своєї програми найважливіших завдань на 2016 рік (Плану дій).

II. Очікувані зміни

1. Найважливішою зміною є «визволення» мешканців від адміністративного «приписування» до медичних закладів, у яких мешканець має лікуватися. Вільний вибір лікаря і закладу медичної допомоги пацієнтом є фундаментальним принципом нової системи. Таким чином, створюється ринок медичних послуг, на якому клієнт (пацієнт) через вибір місця лікування виконує вибір місця оплати державою його лікування.
2. Лікарі, медсестри та інші працівники галузі охорони здоров'я змінять свій підхід до пацієнта, адже незадоволений пацієнт, змінивши місце лікування, спрямує кошти на його лікування до іншого закладу охорони здоров'я.

4. Держава замовлятиме медичні послуги для своїх мешканців шляхом конкурсу, у якому державні і приватні медичні заклади будуть конкурувати один з одним на однакових умовах. Ця зміна змусить державні заклади покращити якість послуг до рівня приватних закладів.
5. Конкуренція між приватними і державнимикладами охорони здоров'я покращить їхнє управління і скоротить витрати на лікування.
6. Впровадження ІТ-систем, що охоплюють усі заклади охорони здоров'я, які хотітимуть лікувати пацієнтів за гроші з державного бюджету, дозволить провести статистичні та наукові дослідження в області епідеміології, прослідкувати результати лікування за різними медичними процедурами, вплив профілактики на здоров'я населення. Також це дозволить аналізувати управління та заощадження.

III. Необхідні для виконання завдання і строки їхньої реалізації

1. Реформа вимагає організаційних змін у Міністерстві охорони здоров'я шляхом утворення групи, яка має займатися приготуванням і впровадженням реформи, із наданням достатніх повноважень для операційних дій.

– термін реалізації: вересень 2016 р.

2. Реформа системи охорони здоров'я є дуже складною і ризикованою через її прямий вплив на безпеку мешканців. Реформа також стосується державної послуги, яка є досить значним рядком витрат державного бюджету. Тому сценарій впровадження реформи повинен здійснюватися поетапно, протягом декількох років поспіль. Найбільш раціональним представляється охоплення реформою чергових рівнів медичних послуг,
 - 1.01.2017 – рівень сімейного лікаря,
 - 1.01.2018 – рівень лікаря-спеціаліста і рівень загальної лікарні,
 - 1.01.2019 – рівень спеціалізованої лікарні.

– термін реалізації: вересень 2016 р.

3. Реформа системи охорони здоров'я стосується всіх жителів і всіх працівників охорони здоров'я. Крім того, вона торкається завдань багатьох державних органів. Саме тому необхідними є регулярні зустрічі з представниками зацікавлених середовищ і доступна інформація щодо запропонованих змін для жителів і працівників сфери охорони здоров'я – у засобах масової інформації та на веб-сайті Міністерства охорони здоров'я.

– термін реалізації: систематично, починаючи від вересня 2016 р.

4. Реформа вимагає внесення змін до закону «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з правками. Закон повинен охоплювати лише загальні принципи нових взаємовідносин між державою, пацієнтами і медичними

зкладами, державними і приватними. Усі подробиці, що стосуються умов співпраці, повинні бути передані на рівень виконавчих актів з метою забезпечення максимальної гнучкості на більш пізніх етапах реформи.

– **термін реалізації:**

прийняття проекту Кабміном – жовтень 2016 р.

прийняття закону Верховною Радою – листопад 2016 р.

5. Реформа повинна включати зростання значення обігу інформації в системі охорони здоров'я. Необхідно створити інформаційну систему, яка містить адекватні інструменти обслуговування всіх функцій обігу інформації організаційного, юридичного, фінансового, медичного характеру. Це має істотне значення для функціонування системи охорони здоров'я та для нагляду за роботою системи з боку Міністерства охорони здоров'я. З огляду на поетапне здійснення реформи, ІТ-система повинна мати модульну структуру, запроектовану і побудовану з достатнім випередженням перед введенням наступного етапу реформи. Це має забезпечити обіг інформації вже першого дня введення чергового етапу реформи.

– **термін введення перших модулів: грудень 2016 р.**

6. Успіх реформи залежатиме, насамперед, від людей, що беруть участь в цьому процесі. Тому необхідно підвищувати рівень кваліфікації тих, хто є необхідний для досягнення цілей реформи, зокрема, працівників сфери охорони здоров'я.

– **термін реалізації: постійно, починаючи від січня 2017 р.**

7. Впровадження першого етапу реформи у сфері послуг сімейного лікаря.

– **термін реалізації: січень 2017 р.**

Усі вищезгадані завдання можуть бути виконані в прогнозований час тільки за умови, що їхня реалізація почнеться у вересні 2016 року.

Автор використав досвід участі у робочій групі, яку створено в Міністерстві охорони здоров'я.