БАЧЕННЯ УКРАЇНИ:

РЕФОРМУВАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ В ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ

Документ до обговорення!

Київ, 2023

Ця праця виконана спільними зусиллями команд та колективів експертів:

Школою політичної аналітики НаУКМА та Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ за підтримки Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні. Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю Pact та його партнерів і не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.

***Євген Бистрицький**,* професор, д. філософських наук; відповідальний редактор

Від Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ:

Ольга Лимар, виконавча директорка, координаторка проєкту від Коаліції РПР

Денис Давиденко, керівник відділу адвокації та міжнародних відносин; менеджер проєкту від Коаліції РПР та менеджер робочої групи

Юрій Микитюк, керівник регіональних програм, старший менеджер адвокації (менеджер робочої групи)

Маргарита Хвостова, адвокаційна менеджерка; менеджерка робочої групи

Вікторія Штець, проєктна та адвокаційна менеджерка; менеджерка робочої групи

Дмитро Кривошеєв, PR-менеджер; комунікаційний менеджер проєкту (1 етап)

Катерина Данилович, PR-менеджер; комунікаційний менеджер проєкту (2 етап)

Олена Гуменюк, менеджерка адвокації, координатор фінальної презентації результатів проєкту (2 етап)

Остап Гнида, проєктний спеціаліст, асистент проєкту (2 етап)

Від Школи політичної аналітики НаУКМА:

Максим Яковлєв, к. політичних наук, Директор ГО "Школа політичної аналітики", завідувач кафедри міжнародних відносин НаУКМА; керівник проєкту;

Данило Метельський, Директор ГО "Центр соціальних трансформацій" та старший викладач кафедри міжнародних відносин НаУКМА, менеджер проєкту.

Авторський колектив та відповідальні менеджери
стор. 8

ЗМІСТ

ВСТУП / ПЕРЕДМОВА.....13
МЕТОДОЛОГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ, ПОКЛАДЕНІ В ОСНОВУ РОБОТИ ЕКСПЕРТНИХ ГРУП.....17
НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: МОВА, КУЛЬТУРА, НАЦІОНАЛЬНА ПАМ'ЯТЬ ТА ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНІ ВІДНОСИНИ..... 21
1. МОВНА ПОЛІТИКА..... 22
1.1. Нинішня ситуація у сфері мовної політики на початок 2023 року.....22
1.2. Бачення мовної політики у перспективі 2030 року, включаючи вимірювальні показники її стану. Компетентне вільне володіння українською мовою (застосування мови відповідно до вимог українського правопису та інших стандартів) сприймається більшістю громадян як невіддільна ознака освіченості та громадянської свідомості людини, незалежно від її походження та становища. . 25
1.3. Ключові проблеми, які належить вирішити, щоб досягти бажаних результатів у сфері мовної політики.....27
1.4. Шляхи вирішення проблем у сфері мовної політики в перспективі 2030 року.. 29
1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері мовної політики.....34
2. ПОЛІТИКА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ..... 34
2.1. Нинішня ситуація у сфері культурної політики на початок 2023 року..... 34
2.2. Бачення культурної політики в перспективі 2030 року..... 38
2.3. Ключові проблеми, які належить вирішити, щоб досягти бажаних результатів у сфері культурної політики..... 40
2.4. Політика вирішення проблем у сфері культурної політики в перспективі 2030 року..... 42
2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері культурної політики.....46
3. ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ..... 47
3.1. Нинішня ситуація у сфері політики національної пам'яті на початок 2023 року..... 47
3.2. Бачення досягнень політики національної пам'яті України у перспективі 2030 року..... 49
3.3. Політика розв'язання ключових проблем у сфері національної пам'яті в перспективі 2030 року.....50
3.4. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері політики національної пам'яті. 56
4. СФЕРА ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН..... 56
4.1. Нинішня сиуація на початок 2023 року у сфері державно-церковних відносин, включаючи вимірювані показники.....56
4.2. Бачення стану державно-церковних відносин у перспективі 2030 року..... 58
4.3. Які проблеми необхідно вирішити у сфері державно-церковних відносин, щоб досягнути бажаних результатів.....60
4.4. Шляхи вирішення проблем у сфері державно-церковних відносин у перспективі 2030 року.....61

4.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері державно-церковних відносин. 66
Розділ II.....67
ПОЛІТИКИ У СФЕРАХ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА.....67
1. ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА..... 67
1.1. Нинішня ситуація політики у сфері громадянського суспільства на 2023 рік 67
1.2. Бачення розвитку громадянського суспільства України у перспективі 2030 року.....70
1.3. Ключові зміни політики, потрібні для сфери ОГС, щоб досягти бажаних результатів.....72
1.4. Політика вирішення проблем у сфері розвитку громадянського суспільства в перспективі 2030 року.....73
1.5. Червоні лінії в сфері політики ОГС.....82
2. МЕДІЙНА СФЕРА..... 83
2.1. Нинішня ситуація у сфері медіа на початок 2023 року..... 83
2.2. Бачення стану медіасфери у перспективі 2030 року.....85
2.3. Ключові зміни в сфері медіа, потрібні для досягнення бажаних результатів. 86
2.4. Політика вирішення проблем у медійній сфері в перспективі 2030 року..... 87
2.5. Червоні лінії у сфері медіа..... 91
Розділ III.....93
ПРАВА ЛЮДИНИ: РЕІНТЕГРАЦІЯ, ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА ЩОДО ЛГБТ+.....93
1. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА РЕІНТЕГРАЦІЯ.....93
1.1. Нинішня ситуація у сфері прав людини та реінтеграції на 2023 рік.....93
1.2. Бачення стану справ у сфері прав людини та реінтеграції в перспективі 2030 року.....95
1.3. Ключові потрібні зміни в сфері прав людини та політики реінтеграції..... 97
1.4. Політика вирішення проблем у сфері реінтеграції в перспективі 2030 року.. 99
1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері прав людини і реінтеграції. 111
2. ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА.....112
2.1. Нинішня ситуація у сфері гендерної політики на початок 2023 року..... 112
2.2. Бачення стану у сфері гендерної політики у перспективі 2030 року..... 115
2.3. Ключові проблеми, які належить вирішити у сфері гендерної політики, щоб досягти бажаних результатів..... 116
2.4. Вирішення проблем у сфері забезпечення гендерної рівності в перспективі 2030 року..... 119
2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері гендерної політики.....126
3. ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЛГБТ+.....127
3.1. Нинішня ситуація у сфері ЛГБТ+ на початок 2023 року.....127
3.2. Бачення сфери ЛГБТ+ у 2030 році.....128
3.3. Політика вирішення проблем у сфері ЛГБТ+ в перспективі 2030 року..... 128
Розділ IV.....136

ОСВІТА, НАУКА ТА ІННОВАЦІЇ..... 136
1. ПОЛІТИКА У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ..... 137
1.1. Нинішня ситуація у сфері середньої освіти на початок 2023 року..... 137
1.2. Бачення стану середньої освіти в Україні у перспективі 2030 року, включаючи вимірювальні показники цього стану..... 142
1.3. Ключові проблеми, які належить вирішити у сфері середньої освіти, щоб досягти бажаних результатів..... 145
1.4. Політика розв'язання проблем у середній освіті в перспективі 2030 року... 146
1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у цій сфері..... 162
2. ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ..... 163
2.1. Нинішня ситуація у сфері вищої освіти на початок 2023 року..... 163
2.2. Бачення вищої освіти України у перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками цього стану..... 172
2.3. Ключові проблеми, які належить вирішити у сфері вищої освіти, щоб досягти бажаних результатів..... 177
2.4. Політика вирішення проблем у вищій освіті в перспективі 2030 року..... 179
2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері вищої освіти..... 198
3. ПОЛІТИКА У СФЕРІ НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ..... 199
3.1. Нинішня ситуація у сфері науки та інновацій на початок 2023 року..... 199
3.2. Бачення стану справ у сфері науки та інновацій в Україні у перспективі 2030 року, включаючи вимірювальні показники цього стану..... 203
3.3. Ключові проблеми, які належить вирішити у сфері науки та інновацій, щоб досягти бажаних результатів..... 207
3.4. Політика вирішення проблем у сфері науки та інновацій в перспективі 2030 року..... 210
3.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері науки та інновацій..... 228
Розділ V..... 229
СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ (СОЗ)..... 229
1. НИНІШНЯ СИТУАЦІЯ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА ПОЧАТОК 2023 РОКУ, ВКЛЮЧАЮЧИ ВИМІРЮВАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ЦЬОГО СТАНУ. СИСТЕМНІ ПРОБЛЕМИ..... 229
2. БАЧЕННЯ СФЕРИ СОЗ У 2030, ВКЛЮЧАЮЧИ ВИМІРЮВАНІ ПОКАЗНИКИ ЦЬОГО СТАНУ?..... 239
3. КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ, ЯКІ НЕОБХІДНО ВИРІШИТИ У СОЗ, ЩОБ ДОСЯГТИ БАЖАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ..... 244
4. ПОЛІТИКА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ..... 249
4.1. Нормативні документи/положення, які відносяться до угоди про асоціацію між Україною та ЄС та іншими міжнародними угодами/договорами у сфері охорони здоров'я..... 249
4.2. Формулювання політики охорони здоров'я..... 250
5. ЧЕРВОНІ ЛІНІЇ, ЯКІ НЕ МОЖНА ПЕРЕТИНАТИ У ЦІЙ СФЕРІ..... 261
Розділ VI..... 263
МОЛОДЬ І СПОРТ..... 263

1. НИНІШНЯ СИТУАЦІЯ У СФЕРІ МОЛОДІЖНОЇ І СПОРТИВНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2023 РІК, ВКЛЮЧАЮЧИ ВИМІРЮВАЛЬНІ ПОКАЗНИКИ ЦЬОГО СТАНУ 263
2. БАЧЕННЯ СТАНУ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ І СПОРТУ У ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ, ВКЛЮЧАЮЧИ ВИМІРЮВАНІ ПОКАЗНИКИ ЦЬОГО СТАНУ 268
2.1. Візія молодіжної політики 268
2.2. Візія політики у сфері спорту 271
3. ПРОБЛЕМИ У МОЛОДІЖНІЙ ПОЛІТИЦІ, ЯКІ НЕОБХІДНО ВИРІШИТИ, ЩОБ ДОСЯГТИ БАЖАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ 278
3.1. Тоталітарні (недемократичні) практики імітаційного характеру 278
3.2. Закритість молодіжних організацій та інституцій, непрозорість і непублічність 280
3.3. Комуністична теза, що “молодь — наше [світле] майбутнє” 282
3.4. Загроза, що 50% і більше відсотків української молоді перебуватиме в еміграції 284
4. ПОЛІТИКА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ У ГАЛУЗІ СПОРТУ ТА ФІЗИЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ 287
4.1. Чинна державна система не має інструментів та компетенцій для успішної реформи 288
4.2. Низький рівень фізичної активності українців і залучення до рекреаційного оздоровчого спорту 291
4.3. Держава контролює все на всіх рівнях, інституції спортивного громадянського суспільства — недемократичні 294
4.4. Неефективне використання бюджетних коштів, прийняття рішень без врахування об’єктивних даних та потреб, ігнорування статистики та аналітики 297
4.5. Відсутній алгоритм пріоритетності відновлення/будівництва об’єктів спортивної інфраструктури 299
4.6. Відсутні фінансові та податкові стимули (для українців, роботодавців, інвесторів) інвестувати в галузь та надавати допомогу організаціям фізкультурно-спортивного спрямування 301
5. ЧЕРВОНІ ЛІНІЇ, ЯКІ НЕ МОЖНА ПЕРЕТИНАТИ В СФЕРІ МОЛОДІ І СПОРТУ 309
Розділ VII 312
СОЦІАЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВЕТЕРАНІВ, ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТА ПЕНСІОНЕРІВ 312
1. ПОЛІТИКА ЩОДО ВЕТЕРАНІВ 312
1.1. Нинішня ситуація політики щодо ветеранів на початок 2023 року 312
1.2. Бачення ключових проблем політики щодо ветеранів, які належить вирішити. 314
1.3. Політика вирішення проблем щодо стану ветеранів в перспективі 2030 року .. 317
1.4. Які червоні лінії не можна перетинати в цій сфері 329
2. ПОЛІТИКА ЩОДО ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ 330

2.1. Нинішня ситуація у сфері політики щодо людей з інвалідністю на початок 2023 року, включаючи вимірювальні показники цього стану.....330
2.2. Бачення сфери захисту прав людей з інвалідністю у 2030 році, включаючи вимірювальні показники цього стану.....332
2.3. Які ключові проблеми необхідно вирішити щодо забезпечення соціального захисту людей з інвалідністю, щоб досягти бажаних результатів? 335
2.4. Політика вирішення проблем щодо забезпечення захисту прав людей з інвалідністю в перспективі 2030 року.....337
2.5. Які червоні лінії не можна перетинати у питаннях що стосуються захисту прав людей з інвалідністю.....355
3. СФЕРА ПЕНСІЙНОЇ ПОЛІТИКИ..... 356
3.1. Нинішня ситуація у сфері пенсійної політики на початок 2023 року..... 356
3.2. Бачення сфери пенсійної політики у 2030 році, включаючи вимірювальні показники цього стану..... 359
3.3. Ключові заходи, які треба здійснити у сфері пенсійної політики, щоб досягти бажаних результатів..... 360
3.4. Які червоні лінії не можна перетинати у цій сфері.....361

Авторський колектив та відповідальні менеджери:

Розділ І. НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: МОВА, КУЛЬТУРА, НАЦІОНАЛЬНА ПАМ'ЯТЬ ТА ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНІ ВІДНОСИНИ

Автори:

Петро Бурковський — виконавчий директор Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. Керівник проєктної групи;

Сергій Галетій — продюсер, член Національної спілки кінематографістів України (1 етап);

Володимир Головко — старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України (1 етап);

Дмитро Горєвой — директор громадської організації «Центр релігійної безпеки» (1 етап);

Олеся Островська-Люта — директорка ДП НКММК «Мистецького арсеналу» (1 етап);

Марина Пезенті — членкиня наглядової ради Українського Інституту в Лондоні, незалежна експертка (1 етап);

Олександр Саган — завідувач відділення релігієзнавства Інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України;

Тарас Шамайда — співкоординатор руху «Простір свободи»;

Ярина Ясиневич — керівниця програм Центру досліджень визвольного руху;

Андрій Когут — директор Галузевого державного Архіву Служби безпеки України (2 етап);

Оксана Заболотна — аналітикиня(2 етап);

Олег Савичук — аналітик (2 етап);

Оксана Полтавець — очільниця відділу інформаційного та організаційно-аналітичного забезпечення Управління комунікації та інформаційно-аналітичного забезпечення Українського інституту національної пам'яті (2 етап);

Менеджер групи:

Данило Метельський — директор ГО "Центр соціальних трансформацій" та старший викладач кафедри міжнародних відносин НаУКМА.

Розділ ІІ. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА МЕДІА

Автори:

Ігор Розкладай — заступник директора ЦЕДЕМ (Центру демократії та верховенства права);

Анна Ісічко — заступниця директора ЦЕДЕМ (Центру демократії та верховенства права);

Максим Лациба — керівник програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень;

Галина Петренко — директорка ГО "Детектор медіа".

Менеджер групи:

Вікторія Штець — проєктна та адвокаційна менеджерка Коаліції РПР.

Розділ ІІІ. ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА, ПРАВА ЛЮДИНИ І РЕІНТЕГРАЦІЯ

Автори:

Тамара Марценюк — доцентка кафедри соціології Національного університету «Києво-Могилянська академія»;

Альона Луньова — директорка з адвокації Центру прав людини ZMINA;

Анна Осипчук — наукова директорка Школи політичної аналітики, доцентка кафедри соціології НаУКМА;

Юлія Тищенко — керівниця Програми підтримки демократичних перетворень (2 етап);

Тимур Левчук — голова правління ГО “Точка опори ЮА” (2 етап);

Олена Стрельник — гостьова дослідниця Технічного університету Мюнхена (2 етап);

Марія Звягінцева — експертка Коаліції РПР, ГО "Всеукраїнська правозахисна організація "Юридична сотня" (2 етап).

Менеджер групи:

Вікторія Штець — проєктна та адвокаційна менеджерка Коаліції РПР.

Розділ IV. ОСВІТА, НАУКА ТА ІННОВАЦІЇ

Автори:

Володимир Бахрушин — доктор фізико-математичних наук, професор Національного університету "Запорізька політехніка", член Національної команди експертів із реформування вищої освіти. Керівник експертної групи;

Юлія Безвершенко — гостьова дослідниця Стенфордського університету;

Михайло Винницький — віцепрезидент Національного університету "Києво-Могилянська академія" (1 етап);

Олексій Колежук — професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Ігор Коліушко — голова правління Центру політико-правових реформ (1 етап);

Світлана Олексюк — директорка школи №5 Печерського району міста Києва;

Олексій Панич — провідний науковий співробітник НВО "Дух і Літера";

Галина Титиш — голова правління ГО "Смарт освіта";

Лілія Гриневич — ексміністерка освіти і науки України, Перша проректорка Київського університету ім. Бориса Грінченка (2 етап);

Наталія Шульга — старша менеджерка програми "Наука та суспільство. Глобальна наука" Інституту Аспен США (2 етап).

Менеджер групи:

Данило Метельський — Директор ГО "Центр соціальних трансформацій" та старший викладач кафедри міжнародних відносин НаУКМА.

Розділ V. СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Автори:

Тетяна Юрочко — керівниця Школи охорони здоров'я Національного університету «Києво-Могилянська академія», кандидатка наук із державного управління, доцентка;

Олександр Бабляк — завідувач відділення кардіохірургії стаціонару, заступник медичного директора з кардіохірургії у ТОВ «Медичний центр «Добробут-поліклініка»;

Тимофій Бадіков — виконавчий директор ГО "Батьки за вакцинацію";

Валентин Скибчик — консультант у сфері ІТ в охороні здоров'я. Контрагенти: WB, WHO, ULEAD, JICA, eGA, 100%Life;

Дмитро Купира — виконавчий директор ГО “Життя”;

Володимир Курпіта — колишній генеральний директор Центру громадського здоров‘я МОЗ (2 етап).

Менеджер групи:

Юрій Микитюк — регіональний координатор та адвокаційний менеджер Коаліції РПР

Розділ VI. МОЛОДЬ І СПОРТ

Автори:

Олена Подобєд-Франківська — експертка Коаліції РПР, виконавча директорка Національного українського молодіжного об'єднання, голова Наглядової ради Асоціацій молодіжних центрів України;

Ігор Жданов — керівник if проєкту Інформаційна оборона Фонду «Відкрита політика», Міністр молоді та спорту України (2014-2019) (1 етап);

Олена Медведенко — співзасновниця ГО “U.Sport”, членкиня Ради Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту;

Юрій Юзич — експерт Коаліції РПР, голова наглядової ради Пласт — національної скаутської організації України;

Юрій Свиридов — засновник U.sport, директор зі стратегічного розвитку й комунікацій ФК “Шахтар” (2 етап);

Леонід Сітченко — член правління ВМГО "Фундація Регіональних Ініціатив" (2 етап);

Степан Золотар — керівник Відділу з питань деокупації та реінтеграції АРК Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Менеджер групи:

Маргарита Хвостова — адвокаційна менеджерка Коаліції РПР.

Розділ VII. ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТА ВЕТЕРАНІВ

Автори:

Юлія Сачук — експертка Коаліції РПР, голова ГО "Боротьба за права/ Fight For Right";

Марія Звягінцева — експертка Коаліції РПР, ГО "Всеукраїнська правозахисна організація "Юридична сотня";

Ірина Федорович — менеджерка з адвокації ГО "Боротьба за права/ Fight For Right";

Богдан Мойса — провідний адвокаційний менеджер ГО "Боротьба за права/ Fight For Right" (2 етап);

Юрій Ганущак — директор ГО "Інститут Розвитку Територій" (2 етап);

Ілля Несходовський — директор Інституту соціально-економічної трансформації (2 етап);

Олександра Бетлій — провідна наукова співробітниця/координаторка проєктів (2 етап).

Менеджер групи:

Денис Давиденко — керівник відділу адвокації та міжнародних відносин Коаліції РПР.

ВСТУП / ПЕРЕДМОВА

Наприкінці березня 2022 року, коли українська армія завдала першої поразки військам російського загарбника в суспільстві сформувалось переконання про можливість та неминучість нашої перемоги. У цей час у незалежного громадського об'єднання-коаліції експертів «Україна після перемоги» виникла ідея розробити бачення відновлення України. Так само, як це було після Революції Гідності 2014 року, так і після перемоги держава Україна потребуватиме чіткого розуміння відновлення на основі вже напрацьованих рішень, а також консолідації суспільства навколо цього бачення.

Як первинну ціль було поставлено й виконано завдання лаконічного формулювання мрій незалежної громадськості про неминуче продовження засадничих проєвропейських реформ разом з повоєнним відновленням України. Так народився візійний документ «Україна після перемоги. Бачення України 2030», який підготувало кілька десятків відомих науковців і громадських експертів, що був висунутий на публічне обговорення — https://ces.org.ua/ukraine-after-victory/

Водночас Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ за участі понад 100 експертів розробила й продовжує розробляти експертні рекомендації до Національного плану відновлення в 20 сферах відновлення. Це необхідно, оскільки процес відновлення держави України безпосередньо пов’язаний із продовженням реформ, які розвиватимуть нашу країну як демократичну та правову державу — потенційного повноправного члена Європейського Союзу. Ці рекомендації враховували попередні експертні напрацювання та публічні консультації за участі декількох тисяч громадян та були презентовані на Конференції з питань відновлення (Ukraine Recovery Conference) у липні 2022 року в Лугано, Швейцарія — https://rpr.org.ua/news/pryntsypy-toronto-ta-haluzevi-bryfy/

Другий рік героїчного спротиву ворогу, наступ наших військ та визволення значної частини територій країни від кривавого окупанта заразом зі збільшеною військовою та економічною підтримкою наших західних партнерів, посилюють нашу певність у перемозі в близькому майбутньому. Набуття Україною статусу кандидата до вступу у ЄС додатково означило необхідність прискорення європейських реформ задля нашого повноправного партнерства. Наші міжнародні партнери в швейцарському Лугано — це 40 країн, зокрема США, Велика Британія, Франція та Японія — підписали декларацію, яка зафіксувала їхні зобов’язання щодо надання політичної, фінансової та технічної підтримки, а також започаткували принципи Лугано для відновлення України.

Підбиваючи підсумки другої міжнародної конференції з відновлення України (The Ukraine Recovery Conference London on 21-22 June), яка щойно завершилась, наші західні партнери заразом із необхідністю взаємодії держави й широкої спільноти

приватного сектору особливо підкреслили роль і завдання громадянського суспільства в процесі здійснення європейських реформ та відбудови країни. Громадянське суспільство продемонструвало свою стійкість, тому саме люди мають очолювати процес відбудови.

Війна надзвичайно піднесла роль і значення самоврядного громадянського суспільства. Це — добровольці в лавах чинних захисників Вітчизни. Це — історично видатний масовий і солідарний волонтерський рух, який сприяє нашій перемозі фактично на всіх головних ділянках протистояння російській агресії та сферах суспільного життя. Це — постачання необхідного військовим на фронті, соціальна робота з населенням в тилу, збір коштів на військову зброю й техніку, допомога біженцям тощо. За документування воєнних злочинів агресорів українські правозахисники отримали Нобелівську премію миру. Всупереч обмеженням в умовах воєнного часу, активісти громадянського суспільства не припинили ефективної боротьби проти корупції в державних і політичних інституціях та просування реформ. Інтелектуали та діячі української культури доносять до світу її досягнення та національну рішучість українців щодо захисту власної країни через світові засоби масової інформації та соціальні мережі. Громадські діячі взаємодіють із громадськими організаціями західних суспільств для організації волонтерської допомоги Україні. Незалежні експерти та аналітичні організації активно адвокатують інтереси громадськості на рівні парламенту та урядових інституцій, сприяючи національній стійкості та нашій спільній перемозі. Війна завершує формування незалежного громадянського суспільства як невіддільного інституту демократичної України.

Ми виходимо з того, що наслідки війни остаточно стверджують в Україні принципову роль громадянського суспільства, яке засвідчило здатність до найпереконливіших ефективних форм самоорганізації. Надалі жодна політична влада не зможе не рахуватись із самоорганізованим громадянським суспільством, яке творить живий каркас України, пов’язуючи формальні інститути держави з безпосередньою енергією громадян.

Представлений тут документ «Бачення України: реформування та відновлення соціально-гуманітарної сфери у перспективі 2030 року» є продовженням і певним довершенням попередніх зусиль громадських експертів зі створення поглибленої візії підготовки та виконання цього історичного завдання у сфері соціальної й гуманітарної політики в горизонті одного покоління.

Таке бачення відновлення й розвитку країни потрібне для того, щоб у важкий час воєнних випробувань українське суспільство — у самій Україні та за її межами — отримало чітку й привабливу перспективу майбутнього для консолідації зусиль опору агресору. Воно потрібно для наших західних партнерів — для їхнього розуміння, що ми йдемо в західноєвропейську спільноту не як прохачі військової та фінансової допомоги, а як рівноправні партнери, здатні планувати й бачити свій шлях у вільний світ демократичних країн. Зрештою, такий документ також

потрібний для здійснення необхідних реформ розвитку вже зараз, попри воєнний час, як це сьогодні ми бачимо на прикладі інтеграції до ЄС.

Принципи, якими ми керувалися під час створення цього первинного візійного документа, можна бачити з самих експертних пропозицій у тексті документа. Утім, наша візія виокремлює дві групи базових цінностей, на яких має орієнтуватися відбудова та реформи в новій післявоєнній Україні.

По-перше, це універсальні ліберально-демократичні цінності — права людини, правова держава з розвинутим громадянським суспільством — добровільними громадськими об'єднаннями, людська гідність, визнання недоторканності права власності та ринкових свобод заразом із плеканням громадянської рівності, соціальної справедливості, міжетнічної, релігійної та гендерної толерантності. Остаточна визначеність суб'єктності України щодо приналежності до європейського світу — це наш екзистенційний вибір загальних цінностей, які збігаються з тими, що покладені в спільну основу суспільно-політичної організації сучасних демократичних країн.

Водночас демократичні цінності відстоюють суб'єктність не лише держави Україна, а кожного з її громадян та громадянок. Максимальне зменшення патерналістської ролі державних інститутів у всіх сферах розбудови соціально-гуманітарної сфери та максимальне гарантування надання прав і свобод її діячам та творцям — це створення можливостей для ефективної дії людського й соціального капіталу, накопиченого за роки після Революції Гідності, зокрема та особливо громадянськими ініціативами.

По-друге, це цінності колективної, національно-культурної ідентичності. Війна з агресором — це війна не на життя, а на смерть за збереження цінностей колективної національної ідентичності — спільної історії й культури, спільної форми життя — від насильницького знищення під імперськими «духовними скрєпами» Росії. Наша безумовна віра в перемогу над Росією базується насамперед на цінностях ідентичності — патріотизмі, високому героїзмі військових і цивільних, соціальній солідарності. Визвольна війна України як спротив авторитарної диктаторської Росії — це боротьба за право української нації жити за власним вибором згідно зі своїми національно-культурними цінностями.

Саме ці групи базових цінностей демократії, правової держави, взаємодія та розвиток яких є одним із найважливіших завдань планування та здійснення політики в гуманітарній сфері, є покладені в центр нашої експертної уваги.

Взаємодія й зіткнення цих двох груп цінностей складає осердя політичного життя в організації сучасних суспільств. Від переваги або домінування однієї з цих двох ціннісних орієнтацій залежить характер політичної організації того чи іншого суспільства — від ліберально-демократичного до авторитарного типу урядування; від форми національної демократії до країн радикального націоналізму, що

трансформуються в агресивний нацизм, що ми бачимо на наочному прикладі новітньої історії путінської Росії.

Дилема вирішення адекватного підходу в орієнтації водночас на обидві групи цінностей має бути визначальною в соціальній та гуманітарній політиці нової України.

Унаслідок геополітичного розташування України військова загроза імперського втручання Росії в внутрішню політику досі лишається на невизначений час навіть за успішного завершення війни на власну користь. Цей факт зрозумілий усьому демократичному світу, він є основною партнерської допомоги нашій країні з озброєнням та розгортанням економічних санкцій проти Росії. Це національна війна України за світові (наднаціональні) цінності демократії взагалі. Сьогодні і надовго боротьба України за її національне виживання стає фронтиром боротьби світової демократії проти автократичних і диктаторських режимів.

Як фронтир західної демократії в перші роки після перемоги, Україна матиме необхідність одночасно поєднувати ліберально-демократичну політику з достатньо централізованим адмініструванням, від чого залежить постійна готовність надати військову відсіч та запобігати агресивним діям потенційного зовнішнього агресора — Росії. Для забезпечення власної та міжнародної безпеки Україна має наполегливо виконувати два завдання водночас — зміцнювати світоглядні засади власної національно-культурної ідентичності та впроваджувати демократичну, на європейському рівні, соціальну політику. Від цього безпосередньо залежатиме громадсько-політична та правова єдність нації, що є необхідною соціально-гуманітарною передумовою стану розвитку й захисту України.

У єдиному процесі відновлення такі реформування України після перемоги зріле громадянське суспільство відіграватиме одну з центральних ролей як його повноправний учасник. Нині відкривається унікальний шлях до подолання історичної проблеми України та інших демократичних суспільств — розриву між «ми» (суспільство) і «вони» (держава, політики, еліти). Роль сполучної ланки, яка створює в суспільстві відчуття причетності до спільної справи (res publica), виконує самоорганізоване громадянське суспільство (*тут використані вдалі формування Олександра Сушка щодо ролі громадянського суспільства*).

У представленому тут візійному документі ми презентуємо, а також виносимо на публічне широке обговорення, бачення відбудови й необхідних змін усоціально-гуманітарній сфері країни в перспективі нашої перемоги, а також — візію європейської інтеграції й процедури отримання членства в НАТО. У цьому документі сформована не лише візійна частина того, що має і може бути досягнуто в перспективі 2030 року, а й окреслені конкретні політики, стратегічні плани й кроки їх втілення найкращими незалежними громадськими експертами.

Ми розглядаємо дію оприлюднення цього експертного документа як його суспільну адвокацію — як формування солідарної громадської думки щодо процесу й нинішніх і повоєнних змін України, здатної виступати повноцінним партнером в ефективному та рівноправному діалозі з державними структурами в соціально-гуманітарній сфері.

Після відкритого громадського обговорення цього документу та узгодження висловлених зауважень і пропозицій ми зробимо наступний крок — визначені політики будуть запропоновані владі України й партнерам нашої країни під час відбудови після перемоги.

МЕТОДОЛОГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ, ПОКЛАДЕНІ В ОСНОВУ РОБОТИ ЕКСПЕРТНИХ ГРУП

Напрямки соціально-гуманітарної сфери, які були визначені для експертного аналізу:

1. Національна ідентичність: мова, культура, національна пам'ять та державно-церковні відносини
2. Громадянське суспільство та медіа
3. Права людини: реінтеграція, гендерна політика та політика щодо ЛГБТ+
4. Освіта, наука та інновації
5. Охорона здоров'я
6. Молодь і спорт
7. Політики щодо ветеранів, людей з інвалідністю та пенсіонерів

У процесі аналітичної роботи над розробкою політики ми мали на увазі, що наш документ торкається вирішення двох завдань — реформування в конкретній сфері, яке має та може починатися вже сьогодні в перспективі процесу післявоєнного відновлення.

Очевидно, що рішення не може бути лише одним. У принципі, може бути сформовано кілька альтернативних політик рішення. Ми виходили з того, що експерти, об'єднані в робочих групах, можуть представляти інтереси різних груп населення. Утім, такі альтернативні рішення мають бути визнані рівно аргументованими всіма членами групи.

Методичні рекомендації не обмежували свободи експертизи й були запропоновані з метою стандартизації внеску кожного експерта в кінцевому документі. Експертна робота складалася з двох етапів.

Перший візійний етап *— розробка бачення розвитку України, якого суспільство здатне реалістично досягти в зазначеній перспективі 2030 року.*

Цей етап складався з виконання наступних завдань:

1. Написання Бріфу про нинішню ситуацію у визначеному напрямку соціально-гуманітарної сфери, що включає найважливіші події державної політики в цьому напрямку після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а саме:

    - ключові проблеми та виклики для даної сфери станом на початок 2022 року;
    - плани та дії влади в цій сфері на початок 2022 рік (стисло про документи політики, виконання яких тривало);
    - вплив війни та воєнного стану на дану сферу державної політики;
    - вимоги та стандарти ЄС щодо сфери, а також інших міжнародних документів, обов'язкових для України, водночас враховуючи статус кандидата на членство в ЄС;
    - актуальні плани влади станом на осінь 2022 року, включно з Національним планом відновлення/recovering України.

2. На основі аналізу в Бріфі були створені документи бачення (візії) для визначених напрямків соціально-гуманітарної сфери в перспективі 2030 року, включно з вимірюваними показниками цього стану: *структурне бачення необхідних інституцій у даній сфері, їхня внутрішня інституційна організація, повноваження, свобода організаційного й фінансового самовизначення та функціонування самих інституцій, а також їхні учасники/працівники, рамки адміністративних і фінансових стосунків між такими інституціями й органами центральної та регіональної влади; кількісні показники їхнього стану та результатів роботи, цінності, які мають бути притаманні учасникам/інститутам даного напрямку.*

3. На основі здійсненого аналізу визначаються проблеми, які необхідно вирішити, щоб досягти бажаних результатів, а саме: визначається *перелік проблем, тобто чого не вистачає/немає у наявному стані справ у даній сфері, порівняно з тим результатом, який ми хочемо досягнути — проблеми, які потребують вирішення.*

4. Які червоні лінії не можна перетинати в цій сфері: визначаються *основні загрози, які можуть скомпрометувати подальший розвиток України як демократичної ліберальної держави та йдуть всупереч із її нормами, принципами та цінностями.*

Другий етап розробки цього документу *— це етап побудови рішень. Завдання 2 етапу — визначення політики розв'язання проблем, сформульованих на першому етапі дослідження: через які конкретні дії держави суспільство у визначених напрямках соціально-гуманітарної сфери має перейти від сучасного стану до ситуації заявленої в баченні.*

Очевидно, що рішення не може бути одним. Загалом може бути сформовано кілька альтернативних політик рішення. Ми виходили з того, що *експерти, об'єднані в*

робочих групах, можуть представляти інтереси різних груп населення. Тому в ролі робочої моделі ми розглядаємо запропоновані бачення політик реформування й відновлення в соціально-гуманітарній сфері як певне узгодження та консенсус альтернативних підходів.

До кожної ключової проблеми/групи проблем була визначена стратегія їх вирішення за наступними параметрами:

1. *Нормативно-правове забезпечення*

Необхідність прийняття нових чи напрямок внесення змін у чинні правові норми та адміністративні рішення (що їх ухвалюють на рівні виконавчої гілки державної влади), необхідні для здійснення передбачуваного вами рішення. Вказано також, до яких міжнародних угод варто увійти країні для продовження реформування у вашій сфері.

2. *Інституційні зміни*

Які саме інституції — галузеві міністерства, відомства та інші суспільні й громадські гравці у вашій сфері мають бути змінені, або які їх функції мають бути змінені, та у який спосіб.

3. *Фінансування*

Визначення загальних принципів зміни фінансування та/або напрямків фінансування — державного, приватного та благодійного — у вашій сфері.

4. *Комунікація реформ із суспільством*

Визначення конкретних механізмів комунікації для успішної реформи та відновлення. Зокрема, хто – яка інституція або група людей — має впроваджувати рішення? Хто, які групи населення, зокрема в цій сфері та/або дотичного бізнесу, можуть бути найбільшими противниками впровадження цього рішення (чиї інтереси може бути зачеплений змінами та як це можна подолати)? Які наслідки, складнощі чи перешкоди після прийнятого рішення та способу його впровадження можна очікувати?

5. *Кроки/етапи змін*

У разі потреби виокремлюють в окремий підрозділ.

6. *Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи*

У критеріях зазначається не просто факт здійснення зміни, зокрема прийняття чи зміни відповідних нормативно-правових актів, але визначається, що саме має змінитися у визначеній сфері для тих чи тих груп людей та діяльності (доступності тощо) інституцій (у контексті перспективних змін, зазначених вами в Баченні).

Загальна структура документа за кожним визначеним напрямком соціально-гуманітарної сфери складається з наступних частин:

1.1. Нинішня ситуація у [конкретній сфері] політики на початок 2023 року.

1.2. Бачення [конкретної сфери] у перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками її стану.

1.3. Ключові проблеми, які належить вирішити, щоб досягти бажаних результатів у [конкретній сфері].

1.4. Політика розв'язання проблем у [конкретній сфері] в перспективі 2030 року.

1.5 Червоні лінії, які не можна перетинати в процесі розв'язання проблеми.

(Особлива подяка Ігорю Коліушко, Голові правління Центру політико-правових реформ, за допомогу в розробці методології 1 етапу дослідження).

Розділ І.

НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ: МОВА, КУЛЬТУРА, НАЦІОНАЛЬНА ПАМ'ЯТЬ ТА ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНІ ВІДНОСИНИ

Усвідомлення українцями себе як єдиної нації з багатою мовою, великою культурною спадщиною й визначним потенціалом створювати сучасний і конкурентоздатний культурний продукт, повчальною й складною історією, яку ще належить осмислити й передати нащадкам, відкритістю й повагою до світових релігій ще більше міцніє в годину непримиренної боротьби зі страшним злом російського фашизму.

Випробування війною виявило, що українці усвідомлюють себе як громадянську націю та ідентифікують європейцями не лише за географічною чи історичною ознакою, а за покликанням захищати європейські цінності — свободи, справедливості та гідності — зі зброєю в руках від ворога й шляхом чесних, професійних дебатів із партнерами та союзниками.

Висока ціна, яку українці платять за свою свободу та безпеку Європи, так само високо ставить планку для політики, яка має плекати й розвивати національну ідентичність. Тому дуже важливо знайти зважений, фаховий та практичний підхід до формулювання цілей та засобів такої політики.

Мовна політика спрямована на: створення умов для компетентного, вільного володіння українською мовою усіма громадянами, забезпечення функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя на всій території України; збереження мовного середовища корінних народів та національних меншин; заохочення всіх українців до вдосконалення мовних навичок і вивчення іноземних мов й активного застосування всіх освоєних мов протягом життя.

Культурна політика зосереджена на: запровадженні сучасних управлінських практик, які розвиватимуть українські культурно-креативні індустрії та примусять ринкові сили працювати на збереження, збагачення й поширення української культури; на зміні ставлення державної влади до культури — з упередженості до хронічного реципієнта коштів та прагнення підпорядкувати культурні організації партикулярним інтересам на цілеспрямований розвиток творчого людського потенціалу та партнерство в креативних проєктах, які роблять внесок у зміцнення національної єдності та міжнародний авторитет України.

Політика національної пам'яті формує сприятливе суспільне та медійне середовище для постійного процесу критичного осмислення уроків далекого й близького минулого, унеможливлює використання комплексів національної меншовартості або величі й винятковості в зовнішній та внутрішній політиці, дозволяє порозумітися з європейськими сусідами стосовно травм минулого, зберігає, вшановує та поширює пам'ять про боротьбу українців за свободу, протистояння людиноненависницьким, імперським режимам.

Політика у сфері державно-церковних відносин є відповідною до принципів верховенства права. Вона гарантує: дотримання права на свободу совісті, рівність усіх вірян перед законом, безпеку всім громадянам та захист від деструктивного впливу під прикриттям церковної діяльності, сприяє поширенню в суспільстві критичного сприйняття релігійних доктрин та толерантного ставлення до всіх конфесій.

1. МОВНА ПОЛІТИКА

1.1. Нинішня ситуація у сфері мовної політики на початок 2023 року

Політика Російської імперії та Радянського Союзу, спрямована на витіснення української мови та мов національних меншин із суспільного життя, заради штучного панування російської мови, була одним із головних інструментів поневолення України.

Навіть після проголошення незалежності в 1991 році та закріплення в Конституції України статусу української як єдиної державної мови русифікація не припинилася.

Під час перепису населення 2001 року українцями за національністю визнали себе 78% громадян України, але лише 67% визнали рідною мовою — українську. На практиці ж українською мовою навіть удома в 2000-х роках розмовляли лише близько половини громадян України.

Протягом першого десятиріччя XXI століття російська мова все ще домінувала в багатьох сферах суспільного життя, а Росія активно використовувала мовне питання для розколу українського суспільства.

Норми закону «Про мови в Українській РСР», ухваленого в 1989 році, уже не могли стати на заваді таким процесам. Декларативний державний статус української мови знецінювався через використання Росією ринкових механізмів для нав'язування та просування російськомовної культурної продукції.

До того ж статус української мови був розмитий шляхом ухвалення нових законодавчих актів. Вибіркове втілення Європейської Хартії регіональних і міноритарних мов використовують, щоб зберегти домінування російської мови. Зрештою, у 2012 році ухвалений у неконституційний спосіб Закон «Про засади державної мовної політики» запустив процес руйнації застарілих та формальних норм, покликаних захищати українську мову.

Ситуація докорінно змінилася внаслідок Революції Гідності. Російська збройна агресія з 2014 року супроводжується насильницьким викоріненням української мови на окупованих територіях і відкрито виправдовується уявленням про «вищість» російської мови. Неприхована фізична загроза існуванню української мови

призводить до небаченої в попередні роки незалежності суспільної згуртованості. Українська мова стає для більшості громадян України одним із найважливіших атрибутів громадянської ідентичності, національної єдності та державної незалежності. Такі суспільні настрої стають головним рушієм оновлення мовної політики держави.

Українська мова остаточно стає головною мовою кінопрокату, зміцнює позиції в медіа й на книжковому ринку. Встановлені в 2016 році квоти на пісні українською мовою збільшили їх частку в ефірі вдесятеро. Ухвалений у 2017 році закон «Про освіту» визначив українську як мову освітнього процесу для всіх форм і рівнів освіти.

Визначальною подією мовної політики незалежної України стало ухвалення в 2019 році закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (закон про мову). Головним його змістом є гарантування кожній людині в Україні права на отримання інформації й послуг державною мовою в усіх сферах суспільного життя.

Імплементація ключових норм закону впродовж 2019-2022 років зумовила значне зростання частки української мови як у багатьох публічних сферах (включно зі сферою послуг), так і в живому спілкуванні людей. Розпочали роботу спеціальні державні органи, покликані стежити за дотриманням норм мовного законодавства, — Уповноважений із захисту державної мови й Національна комісія зі стандартів державної мови. Започатковано складання іспитів на рівень володіння українською мовою для претендентів на визначені законом посади, а також для отримання українського громадянства.

Закони «Про повну загальну середню освіту» й зміни до закону «Про вищу освіту» закріпили вимоги про організацію освітнього процесу українською мовою, а також широкі можливості для використання в закладах освіти офіційних мов ЄС, насамперед — англійської.

Одночасно зроблено перші кроки в подоланні наслідків російського колоніалізму та нищенні корінних народів України. У 2021 році був ухвалений відповідний Закон, що передбачає широкі можливості для розвитку мов корінних народів згідно з українським мовним законодавством та європейськими, міжнародними нормами.

Повномасштабне російське вторгнення в Україну в лютому 2022 року зумовило зростання підтримки української мови й масовий перехід на спілкування українською.

Тим часом державна мовна політика залишається непослідовною. Так, президент України всупереч Конституції не підписує ухвалений конституційною більшістю парламенту закон 2309-IX про заборону російського книжкового імпорту й стимулювання україномовного книговидання. На реалізацію чинного Закону 2313-IX, який гарантує фінансову підтримку книгарень, що продають книжки

українською мовою, мовами ЄС і корінних народів, у держбюджеті на 2023 рік не передбачено коштів.

Всупереч закону, досі не ухвалено Державну програму щодо підтримки в опануванні державної мови й лишається нестворeною мережа безплатних курсів української мови для дорослих, зокрема внутрішньо переміщених осіб.

Серйозною проблемою є русифікація значної частини дітей та молоді, насамперед через споживання російськомовного контенту в інтернеті.

Більша частина українських біженців за кордоном спілкуються переважно російською мовою та позбавлені достатніх можливостей комунікувати в українському мовному середовищі.

На окупованих територіях України, особливо в Криму, окремих районах Донецької й Луганської областей російська влада відкрито проводить асиміляційну політику та забороняє українську мову.

Європейська інтеграція України ставить перед нашою державою завдання, з одного боку, гармонізувати мовне законодавство з правом Європейського Союзу, знайти порозуміння з державами-членами ЄС, з іншого — не допустити нівелювання механізмів захисту державної мови.

Цього балансу вдалося дотриматися під час ухвалення нової редакції закону «Про національні меншини», а також закону «Про медіа», які є необхідною передумовою для початку переговорів про вступ України до ЄС.

Важливо не допустити небезпечної ревізії мовних норм цих законів під зовнішнім тиском. Слід продовжувати активний діалог із державами-членами ЄС для досягнення згоди на основі рівноправності та взаємної поваги. Україні варто врахувати досвід країн Балтії, які в процесі інтеграції в ЄС відстоювали принципи внутрішньої мовної політики.

Серйозною проблемою для європейської інтеграції, міжнародного співробітництва, ефективного використання надбань світової науки й культури залишається низький рівень володіння іноземними мовами, насамперед англійською. Згідно з опитуванням Фонду “Демократичні ініціативи” у жовтні 2022 р., 85% українців вивчали іноземну (не російську мову), однак лише 9,7% серед таких громадян визнали, що володіють іноземною мовою на високому (1,3%) або доброму (8,4%) рівні.

Наміри влади підвищити цей рівень заслуговують на підтримку. Водночасобраний шлях розробки спеціального закону з наданням англійській мові особливого статусу є хибним і не притаманним європейським державам. Натомість є необхідними системні дії виконавчої влади з належного вивчення англійської мови в закладах освіти, підвищення рівня володіння нею викладачами, науковцями, студентами, широким колом політиків і держслужбовців. Держава має заохочувати громадян до вивчення інших іноземних мов Європейського Союзу та мов, визнаних офіційними в

міжнародних та регіональних організаціях, важливих для захисту національних інтересів України.

1.2. Бачення мовної політики в перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками її стану. Компетентне вільне володіння українською мовою (застосування мови відповідно до вимог українського правопису та інших стандартів) сприймається більшістю громадян як невіддільна ознака освіченості та громадянської свідомості людини, незалежно від її походження та становища.

Станом на кінець жовтня 2022 року, за даними загальнонаціонального опитування Фонду «Демократичні ініціативи» (без урахування тимчасово окупованих територій), 78% громадян України спілкуються завжди або переважно українською мовою. Цей показник щорічно зростає в усіх регіонах.

Українська мова є основною мовою спілкування і споживання інформації у всіх регіонах України (за винятком Криму, Донеччини та Луганщини, де частка спілкування й споживання інформації українською мовою неухильно зростає).

Закон про мову імплементовано в усіх публічних сферах на всій території України.

- 95% теле- і радіопрограм транслюються українською мовою.
- 95% контенту українських онлайн-медіа подано українською мовою.
- 95% сумарних накладів і назв видавничої продукції й друкованих медіа видається українською мовою.
- Понад 90% книг у книгарнях, зокрема онлайнових, і понад 50% книг у публічних бібліотеках становлять книги українською мовою.
- Уся техніка з комп'ютерними програмами, що продається чи виробляється в Україні, а також використовується в органах влади, самоврядування йзакладах освіти має інтерфейс українською мовою.
- Діє забезпечена законодавчо й фінансово система стимулювання національних культурних індустрій, що виробляють і поширюють продукт українською мовою: книги, фільми, музичні твори, цифровий контент для споживання через мережу Інтернет.
- Частка закордонного культурного продукту, перекладеного українською мовою, стабільно зростає.
- Громадяни України споживають понад 70% немузичного і понад 30% музичного контенту в Інтернеті українською мовою, споживання контенту мовами ЄС перевищує споживання контенту російською мовою.

Право кожної людини на отримання інформації та послуг українською мовою надійно захищене. Уповноважений із захисту державної мови має достатній рівень незалежності й ресурсів, включно з представництвами в усіх регіонах України, для виконання визначених законом повноважень.

Навчальні матеріали й курси української мови доступні для всіх охочих на всій території України.

Більшість громадян України й етнічних українців, що проживають за кордоном, спілкуються між собою та навчають дітей переважно українською мовою.

Держава сприяє вивченню української мови іноземцями в Україні та за кордоном, поширенню української мови в закордонних державах, насамперед у Європі (включно з використанням її як однієї з мов сайтів, довідників, інтерфейсів техніки, аудіогідів тощо, популяризацією й збільшенням продажів за кордоном пісень та книг українською мовою, як офлайн, так і в цифровому форматі).

Українська мова є основною мовою міжетнічного спілкування в Україні.

Державна мовна політика скерована на досягнення таких показників:

- Володіння 95% дорослого населення країни українською мовою на високому рівні компетентності (C1/C2).

- Володіння 75% дорослого населення країни англійською мовою на рівнях (B2/C1).

- Володіння 25% дорослого населення країни двома й більше іноземними мовами принаймні на рівні B2.

Органи державної влади опікуються подоланням наслідків російської окупації в окремих районах Донецької, Луганської областей та в Криму. Держава надає належне методичне, фінансове, кадрове забезпечення для опанування державної мови мешканцями деокупованих територій та якнайшвидшого відновлення її повноцінного функціонування в усіх сферах публічного життя на деокупованих територіях. Також залучені фахівці у сфері освіти, культури, державного управління з інших регіонів України, продовжується відновлення/реорганізація системи української освіти, з’являється розгалужена мережа безплатних курсів української мови тощо.

Діє система державної підтримки збереження й розвитку кримськотатарської мови, інших мов корінних народів України. Держава забезпечує підтримку створення й поширення культурного продукту кримськотатарською мовою, використання цієї мови в медіа, насамперед у Криму, гарантує можливість здобувати дошкільну й повну загальну середню освіту кримськотатарською мовою водночас із державною. Значна частина працівників органів влади й місцевого самоврядування в Криму має володіти кримськотатарською мовою.

Законодавство про національні меншини гарантує представникам цих меншин: можливість навчання рідною та державною мовами в закладах дошкільної освіти та початковій школі; вивчення мов меншин на будь-яких рівнях освіти; встановлення механізмів використання мов меншин у культурі, медіа та інших сферах.

Держава приділяє належну увагу:

- заходи, що забезпечать включення української мови в перелік офіційних мов Європейського Союзу;

- підтримку діалектів, говірок української мови та збереження пам'яті про застарілу лексику та втрачені діалекти/говірки;

- розвиток та підтримку української мови в середовищі вразливих груп та людей з особливими потребами. Зокрема, забезпечено вільне використання української жестової мови в спільноті жестомовних людей зручність і доступність до користування українською мовою для осіб із порушенням зору;

- розробку і впровадження української термінології.

1.3. Ключові проблеми, які належить вирішити, щоб досягти бажаних результатів у сфері мовної політики

Головним завданням є подолання структурних наслідків русифікації й загалом російської колоніальної політики в Україні.

Про важливість української мови для національної безпеки і єдності держави свідчать системне використання Росією мовного питання для підриву єдності українського суспільства. Нав'язування під виглядом "ринкової свободи" споживання інформаційного та культурного продукту російською мовою, особливо в мережі Інтернет, зробило українське суспільство вразливим для руйнівного культурно-інформаційного впливу з боку Росії.

Відповідно найбільшою проблемою найближчого майбутнього може стати нехтування урядом завдання підтримувати вироблення й поширення культурного продукту українською мовою.

Зокрема, фінансування заходів, спрямованих на розвиток і захист української мови, підтримку україномовного продукту, перекладів з і на українську мову, поширення української мови у світі тощо, здійснюється за залишковим принципом.

Всупереч вимогам закону таки не затверджена державна програма підтримки в опануванні державної мови. Державна мережа курсів із вивчення української мови для дорослих не існує і практично не є не етапі створення.

Недостатнє забезпечення діяльності мовних інституцій з боку вищих органів влади, створення штучних перешкод для повноцінної роботи цих інституцій, намагання позбавити їх незалежності шкодять реалізації якісної й системної мовної політики.

Частина власників і менеджерів бізнесу протидіє утвердженню української мови в різних галузях економіки й сфері послуг.

Через опір впливових медіахолдингів гальмується впровадження надійних механізмів підтримки й захисту української мови в медійне законодавство.

Внаслідок лінгвоциду й тотальної русифікації на окупованих Росією територіях (насамперед у Криму й окремих районах Донецької та Луганської областей, де окупація триває з 2014 року) українська мова на цих територіях цілковито витіснена з усіх публічних сфер. Значна частина населення не володіє чи погано знає українську мову, оскільки уражена впливом антиукраїнської пропаганди. Місцевих кадрів, здатних після деокупації змінити ситуацію, украй мало. Так само в упослідженому становищі в окупованому Криму перебуває мова кримськотатарського народу.

Рівень володіння українців іноземними мовами залишається незадовільно низьким.

Серйозною проблемою залишається нестача глибоких досліджень і наукових даних про мовну ситуацію, зокрема через те, що в Україні з 2001 року не проводився перепис населення.

Гостро стоїть проблема збереження наукових кадрів, які працюють над розвитком методик викладання української мови, іноземних мов та займаються науковими дослідженнями у сфері мовознавства, зокрема у співпраці з іноземними університетами, а також з'являються труднощі в підготовці таких кадрів на майбутнє.

Не існує цілісного закону про подолання наслідків колоніальної політики Росії (русифікації) на території України, а також цілісної політики в цьому напрямку, що передбачала б, зокрема підтримку культурних, мовних, етнічних, релігійних груп, які зазнали переслідувань і постали перед загрозою втрати чи розмивання колективної ідентичності.

Серйозним викликом є спроби тиску на Україну з боку окремих структур та держав ЄС у процесі європейської інтеграції з метою ревізії державної мовної політики, спекуляції на буцімто утисках національних меншин і спроби протиставлення окремих меншин українській державі. Україні належить докласти значних зусиль для відстоювання національних інтересів, збереження належного рівня підтримки й захисту української мови на шляху до членства в ЄС.

1.4. Шляхи розв'язання проблем у сфері мовної політики в перспективі 2030 року

1. Сприяти опануванню громадянами української як рідної мови, мови громадянства й міжетнічного спілкування

Відповідальні органи державної влади: Кабінет Міністрів України (КМУ); Міністерство культури й інформаційної політики України (МКІП), Міністерство освіти і науки України (МОН), Національна комісія зі стандартів державної мови (Комісія зі стандартів).

- Ухвалення й виконання передбаченої Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» Державної програми сприяння опануванню державної мови.

- Створення державної мережі безплатних курсів із вивчення української мови для охочих дорослих всією країною.

- Підтримка громадських курсів із вивчення та пропагування мови, розмовних клубів тощо.

- Сприяння переходу на спілкування українською всім, хто вважає її рідною мовою і прагне позбутися наслідків русифікації, популяризація повернення людей до рідної мови.

- Забезпечити опанування працівниками органів влади, підприємств установ й організацій державної мови на рівні, визначеному законодавством. Звільнення з посад осіб, які не володіють українською мовою або не використовують у роботі на відповідному рівні.

- Забезпечення належної якості, зручності й прозорості екзаменування на рівень володіння державною мовою як для громадян України, так і для іноземців, які бажають бути прийнятими в українське громадянство.

- Забезпечити опанування працівниками органів влади, підприємств установ й організацій державною мовою на рівні, визначеному законодавством. Звільнення з посад осіб, які не володіють українською мовою або не використовують у роботі на цих посадах українську мову на відповідному рівні.

- Забезпечення належного рівня вивчення української мови в усіх закладах освіти (включно з класами та групами з освітою іншими мовами), вільного володіння українською мовою всіма випускниками шкіл і перевірки рівня цього володіння через державну підсумкову атестацію.

Втілення зазначених заходів у 2023-2026 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів, проведення кампаній соціальної реклами та інформаційного супроводу.

2. Підтримувати виробництво й поширення культурного продукту українською мовою та усувати російський вплив у культурно-інформаційній сфері

Відповідальні органи державної влади: Верховна Рада України (ВРУ), Президент України, КМУ, МКІП, Держкіно, Держкомтелерадіо, Інститут книги, Національна Рада України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада).

- Невідкладне підписання Президентом і виконання Закону України 2309-IX про заборону російського книжкового імпорту й стимулювання україномовного книговидання.

- Забезпечення виконання Закону 2313-IX про субсидії на оренду приміщень книгарнями, що продають книжки українською мовою, мовами ЄС і корінних народів, а також про надання громадянам державної допомоги на купівлю книжок.

- Забезпечення перекладів українською мовою популярного закордонного культурного продукту (літературних творів, фільмів, ігор тощо).

- Поповнення фондів бібліотек новими книжками українською мовою в достатній кількості, забезпечення доступності й популяризації електронних та аудіокниг українською.

- Забезпечення виконання норм законів «Про медіа», «Про кінематографію», «Про забезпечення функціонування української мови як державної» в частині демонстрування програм (насамперед фільмів) українською мовою.

- Ухвалення й виконання змін до законодавства, спрямованих на підтримку вироблення й масового поширення якісного українського контенту: пісень, фільмів, програм, ігор та іншого культурного продукту українською мовою.

Невідкладні заходи мають бути втілені до кінця 2023 року. Втілення зазначених заходів у 2023-2026 рр. потребуватиме планування видатків державного бюджету, проведення кампаній соціальної реклами та інформаційного супроводу.

3. Розробити та впровадити термінологію та стандарти української мови

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВРУ, КМУ, Комісія зі стандартів, Національна академія наук України (НАНУ).

- Розробка, затвердження і впровадження української термінології, зокрема медичної та правничої, адаптація до української мови термінології в галузях інформаційних технологій та інших сферах, де використовують міжнародну номенклатуру й термінологію.

- Приведення назв географічних об’єктів, топонімів тощо у відповідність зі стандартами української мови.

- Ухвалення нормативно-правових актів, що забезпечать зручне використання української мови жестомовними особами, людьми з порушенням зору та іншими вразливими групами з особливими потребами.

- Внесення змін до законів «Про захист прав споживачів» і «Про загальну безпечність нехарчової продукції» із метою вдосконалення вимог до надання інформації українською мовою про товари й виробника, зокрема під час торгівлі, розміщенні інформації про товар і реклами в мережі Інтернет.

- Внесення змін до технічних регламентів, що регулюють маркування різних видів побутової та іншої техніки, обладнання, матеріалів тощо для забезпечення належного маркування українською мовою.

Задля втілення згаданих заходів у 2023-2026 рр. необхідно передбачити видатки в державному бюджеті.

4. Захист загрожених мов, мовних прав корінних народів і національних меншин, мовного різноманіття

Відповідальні органи державної влади: ВРУ, КМУ, МКІП, Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (Омбудсмен), Міністерство закордонних справ України (МЗС).

- Уточнення перекладу Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, зміна закону про ратифікацію Хартії з метою її належного застосування.

- Задоволення мовних прав і потреб національних меншин України, відповідно до Закону України «Про національні меншини (спільноти) України».

- Реалізація заходів, передбачених Стратегією розвитку кримськотатарської мови на 2022-2032 роки.

- Екстрені заходи зі збереження та розвитку караїмської та кримчацької мов як мов корінних народів України, а також інших загрожених мов, що перебувають на межі остаточного вимирання.

- Збереження й підтримка діалектів та говірок української мови.

Втілення зазначених заходів у 2023-2030 рр. потребуватиме планування видатків державного бюджету, проведення кампаній інформаційного супроводу.

5. Підвищення рівня знань та використання іноземних мов

Відповідальні органи державної влади: ВРУ, КМУ, МКІП, МОН.

- Внесення змін до законодавства про освіту, які передбачають обов’язкове вивчення англійської мови в закладах повної загальної середньої,

професійної, фахової передвищої, вищої й післядипломної освіти.

- Запровадження вимоги володіння англійською мовою на рівні B1 для вступу до закладів вищої освіти.

- Розширення вжитку англійської мови в науці та освіті (зокрема публікації наукових робіт і статей англійською, використання англомовних джерел, читання лекцій англійською тощо).

- Розширення переліку посад у сферах державного управління, освіти й науки, на вступ до яких обов'язкове володіння англійською мовою на рівні B2/C1.

- Підтримка закладів освіти, які надають послуги з вивчення другої іноземної мови з переліку офіційних мов ЄС.

- Залучення більшої кількості рідномовців (native speakers) до викладання в Україні англійської та інших іноземних мов.

Утілення зазначених заходів у 2023-2030 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів, проведення кампаній інформаційного супроводу.

6. Подолання наслідків лінгвоциду на окупованих територіях

Відповідальні органи державної влади: ВРУ, КМУ, МКІП, МОН.

- Виконання вимог мовного законодавства на територіях, що будуть звільнені від російської окупації. У Криму та окремих районах Донецької та Луганської областей передбачити відтермінуванням штрафних санкцій за порушення мовного законодавства на деякий час після звільнення.

- Підготовка програми інтенсивних курсів української мови та достатньої кількості викладачів для роботи на звільнених територіях.

- Запровадження перехідних освітніх програм з інтенсивним вивченням української мови для навчання у закладах дошкільної, повної середньої та професійної освіти на звільнених територіях, які діятимуть протягом періоду, визначеного законодавством.

- Встановлення володіння кримськотатарською мовою як кваліфікаційної вимоги для призначення на окремі посади в органах влади Криму після його звільнення.

- Забезпечення звільнених територій необхідною кількістю підручників, посібників, методичної та іншої літератури українською мовою, а також

мовами корінних народів та національних меншин, що зазнали лінгвоциду під час російської окупації.

Утілення зазначених заходів у 2023-2030 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів, проведення кампаній інформаційного супроводу.

7. Поширення української мови за кордоном

Відповідальні органи державної влади: ВРУ, КМУ, МКІП, МОН, МЗС.

- Розробка й ухвалення державної програми щодо поширення української мови за кордоном і взаємодії з українцями за кордоном.

- Надання підтримки проєктам створення та популяризації безплатних онлайн-курсів української мови для українців, що проживають за кордоном.

- Підтримка проєктів із безплатним доступом для українців за кордоном до медіа, книг, фільмів, музики, ігор та іншого культурного продукту українською мовою.

- Підтримка курсів та викладачів української мови в закладах освіти закордонних країн.

- Підтримка проєктів та закладів освіти, які навчають іноземців української мови в Україні.

- Підтримка проєктів, які поширюють використання української мови в закордонних країнах, насамперед у ЄС, як однієї з мов сайтів, довідників та путівників, аудіогідів, користувацьких інтерфейсів тощо.

Втілення зазначених заходів у 2024-2027 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів, проведення кампаній інформаційного супроводу.

8. Гарантування захисту права на мову

Відповідальні органи державної влади: ВРУ, КМУ, Уповноважений із захисту державної мови, Нацрада.

- Посилення інституційної спроможності офісу Уповноваженого із захисту державної мови, зокрема призначення представників Уповноваженого в усіх областях України та на звільнених територіях.

- Удосконалення процесуальних норм про відповідальність за порушення мовного законодавства для забезпечення невідворотності відповідальності за такі порушення.

- Забезпечення належного контролю за виконанням законодавства про мінімальну частку програм, музичних творів та іншого контенту українською мовою в медіа та реагування на виявлені порушення.

Втілення зазначених заходів у 2024-2025 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів, проведення кампаній інформаційного супроводу.

1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері мовної політики

Неприпустимо скасовувати чи здійснювати ревізію закону про забезпечення функціонування української мови як державної, зокрема шляхом ухвалення інших законодавчих актів чи змін до них.

- Заборонено вчиняти будь-які дії (включно з підтримкою недержавних чи міжнародних ініціатив), спрямовані на збереження наслідків російської колоніальної політики в мовній сфері.

- Змінювати/скасовувати/призупиняти дію норм мовного законодавства під тиском іноземних держав.

- Утримуватися від зменшення державних видатків на втілення норм закону про мову.

- Не допускати створення анклавів чи громад, де українською мовою не володіють чи не можуть користуватися більшість громадян.

2. ПОЛІТИКА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

2.1. Нинішня ситуація у сфері культурної політики на початок 2023 року

Після перемоги Революції гідності у сфері культури та креативних індустрій (надалі — ККІ) між державою та діячами/діячками культури недержавного сектору поступово налагоджується діалог стосовно змісту культурної політики. Створюють нові державні інституції, зокрема Український культурний фонд (УКФ), Український інститут книги (УІК), Український інститут (УІ), що покликані втілювати певні напрямки державної культурної політики. Спостерігається зростання професійного рівня діячів культури та державних управлінців. З’являються нові можливості для міжнародної співпраці у культурній сфері.

Водночас ці зміни не набувають сталого й системного характеру. Незалежно від партійної належності та складу, уряд не розглядає культуру як чинник національної безпеки та суспільної згуртованості, а творчість та креативність — як важливу рушійну силу сучасної інноваційної економіки.

Унаслідок повномасштабної війни Росії проти України (з лютого 2022 р.) сфера культури та креативних індустрій зазнала значних втрат: скорочено фінансування ключових інституцій культури, ворог завдав незворотних втрат фонду культурної спадщини, спостерігаємо відтік кадрів, внаслідок війни різко скоротилось надання культурних послуг та споживання культурного продукту.

Тим часом воєнний стан використовують нині для повернення до неприпустимої практики «ручного управління» ключовими інституціями культури. Міністерство культурної та інформаційної політики намагається підпорядкувати Український культурний фонд. Державне агентство України з питань кіно уникає звітності та конфліктує з профільною спільнотою та намагається ліквідувати Національний кіноархів «Центр Олександра Довженка», що загрожує збереженню архівної колекції.

Найбільшою загрозою під час війни стало критичне недофінансування культурної сфери. Зупинено реформування мистецької освіти, туризму (включно з проєктом «Велика реставрація»), відкладено запуск центрів культурних послуг у територіальних громадах. Украй мале фінансування отримують державні музеї, театри, творчі колективи, інші інституції. Це ускладнює саме інституційне функціонування, а отже й фундаментальне забезпечення тяглості процесів у всій царині.

Зростає загроза втрати людського капіталу: через війну багато жінок, які становили більшість кадрів у сфері культури, виїхали за кордон. Водночас чимало таких працівниць культурної сфери отримали можливості стажування, навчання, резиденцій, працевлаштування в західних культурних інституціях. За умови повернення до України, вони зможуть зробити цінний внесок у повоєнну відбудову культурної сфери.

Колосальні втрати переживають креативні індустрії. У видавничій справі відбулося скорочення друку на 60%. 40% спеціалістів, зайнятих у креативних індустріях, втратили роботу, 50% креативних бізнесів мають падіння прибутків. Ринок культурних івентів скоротився на 90%. Зросла заборгованість виплат заробітної плати, оплати комунальних послуг.

Війна загрожує матеріальній культурній спадщині. Окупант пошкодив чи повністю зруйнував 270 об'єктів спадщини. Окрім збитків та руйнації, гостро постало питання переміщення й збереження музейних колекцій всією територією України, створення реєстру знищених та наявних культурних цінностей. Пошкоджено сотню об’єктів культурної інфраструктури в територіальних громадах — клуби та бібліотеки.

Відновлення спроможності культурної сфери буде неможливим без активної участі донорів. Візія культурної політики таким чином має охоплювати орієнтири для донорів, а відновлення має відбуватися в тісній співпраці з ними.

Унаслідок пандемії ковіду та після російського вторгнення в лютому 2022 загострилася низка управлінських проблем у сфері культури.

- Низький рівень управлінських компетенцій посадових осіб, які відповідають за формування, упровадження культурної політики в уряді та в місцевих органах влади та керують державними й комунальними закладами (підприємствами) культурної сфери. Несталість, недружня до працівника чиновницька субкультура, дискомфортні умови праці зумовлюють відтік найспроможніших виконавців.

- Культурна політика Уряду не узгоджується з актуальними планами реформ порядку денного й баченням розвитку суспільства та країни. Оскільки Уряд зобов'язаний керувати підпорядкованими організаціями, управлінцям бракує часу для аналітичної та нормотворчої роботи. Немає механізмів контролю за результативністю роботи відповідальних посадових осіб. Зокрема, вони не зобов'язані публічно звітувати перед зацікавленими сторонами та суспільством.

- Застарілі правила використання державних коштів та ускладнені процедури отримання доходів державними інституціями культури перешкоджають втілювати великі інноваційні проєкти та розвивати міжнародне співробітництво. Як наслідок, управління інституціями в публічному секторі має вкрай консервативний характер: керівники уникають відповідальності, щоб не допустити порушень, які тягнуть за собою кримінальну відповідальність; фінансове заохочення для найкращих кадрів неможливе через відсутність гнучкої політики оплати праці.

- Політичне втручання в роботу системотворчих публічних інституцій культури, зокрема, Українського культурного фонду та Державного агентства з питань кіно, викривлює функціонування всієї сфери культури й блокує розвиток публічного та громадського секторів культури. Це знецінює роботу інституцій загалом, позаяк демонструє відсутність зв'язку між якісною роботою, досягненнями, кращими практиками й діями органів управління. Натомість особиста й політична лояльність підкреслюється та легітимізується.

- До хронічного недофінансування культурної царини з державного бюджету додається така ж стала тенденція скорочення видатків на культуру з місцевих бюджетів. Негативний вплив на фінансування культури на рівні об'єднаних територіальних громад та областей стався через скасування в 2014 році дотацій вирівнювання на потреби культури в місцевих бюджетах.

- Фінансування культурних інституцій не задовольняє покладені на них завдання та функції і, в найкращому варіанті, покриває лише частину

пов’язаних із ними видатків, а також допускає «зарплатний голод». Це спричиняє відтік кадрів, як у публічному, так і в громадському секторах. Недержавний сектор культури також потерпає від браку джерел фінансування (грантового й донорського), що призводить до атомізації гравців та слабкої експертизи й інституційної спроможності, а тому й швидкого згасання ініціатив.

- Чинна система охорони авторських та суміжних прав не забезпечує адекватного захисту прав інтелектуальної власності. Особливою проблемою, зокрема в аудіовізуальній сфері, є неврегульованість питань із виплатою роялті (зокрема справедливої винагороди) під час використання об’єктів авторського права та суміжних прав онлайн (у мережі Інтернет).

- Публічна мережа інституцій культури є радше залишком від культурної політики СРСР, ніж продуктом життя сучасного українського суспільства. Спроби змінити це наштовхувались на брак експертизи з боку Уряду. Окремі ініціативи, як-то реформи мережі центрів культурних послуг у територіальних громадах, зупинилися через брак коштів (цільових субвенцій) та наслідки ковіду.

- Система мистецької освіти не відповідає на запит ринку культурних благ та не орієнтується на попит, сформований дозвіллєвими практиками сучасного українського суспільства. Митці часто отримують доступ до застарілої та неадекватної системи освіти (імовірний виняток — вища музична освіта), а рівень компетентності українських менеджерів культури значно нижчий, ніж у європейських колег.

- Спроможність громадян споживати культурні товари та послуги є низькою. Зберігається й зростає розрив у доступі до культурних благ між міськими і сільськими громадами. Треба визнати, що деякі кроки влади, спрямовані на підтримання попиту на культурну продукцію, були успішними. Зокрема, програма електронних ваучерів «єПідтримка» на придбання серед іншого культурних товарів та послуг (відвідування кінотеатру, театру, музею, придбання книжок) через додаток «Дія».

- Політика обмежень під час карантину (2020-2021 рр.), спрямована на запобігання поширенню ковіду, значно погіршила становище культурних та креативних індустрій. Чимало культурних та мистецьких проєктів було згорнуто, а заходи — перенесено. Задля збереження своєї аудиторії частина проєктів перейшла в онлайн-режим, що має як позитивні наслідки, так і негативні, бо вимагає додаткових зусиль та витрат. Перекриття кордонів загальмувало мистецькі та культурні обміни. Унаслідок цієї кризи обсяги доходів суб’єктів ККІ суттєво зменшилися.

2.2. Бачення культурної політики в перспективі 2030 року

До 2030 року має відбутися не лише повоєнне відновлення, а й зміна підходів до планування та втілення культурної політики. Тобто, рівень фінансування культури в 2030 має перевершити показники 2019 року.

Завдяки цьому, в Україні активно розвивається культура: прояви культурного життя розмаїті, з елементами новаторства, експерименту, сміливих інтерпретацій, триває відкрита дискусія навколо значущих суспільних питань. Культурне життя спирається на принцип свободи слова й самовираження, відтак усі інституції та індивідуальні діячі вільно обирають теми й способи для своїх висловлювань. Обмеження свободи слова дебатують в професійних спільнотах і закріплюють через професійні консенсуси за принципом «знизу-нагору», а не встановлюють шляхом урядових наказів.

Створені сприятливі організаційні та правові умови для інтелектуальної, творчої діяльності: національне законодавство з авторських і суміжних прав гармонізовано з європейськими правовими нормами, ефективно діє механізм отримання винагороди в усіх творчих секторах, забезпечена охорона результатів цієї діяльності. Зміцнюється правовий захист об’єктів інтелектуальної власності.

Для креативних індустрій діє сприятливий податковий режим, держава також сприяє їхній промоції за кордоном, а також серед дітей та молоді. Як наслідок, до країни в у цю сферу повертаються фахівці.

Одним із важливих елементів відновлення є утримання тих перетворень та інституцій, які були започатковані в період 2014-2022 років, зокрема інституцій системотворчого характеру — УКФ, УІК, Держкіно та УІ, їхні практики наслідують місцеві фонди культури. Застосовують конкурентні засади вибору керівників, доброго врядування, наявна опора на аналітику й суспільний консенсус під час прийняття рішень.

В умовах безпрецедентного інтересу світової аудиторії до України створено можливості для промоції української культури за кордоном і посилення ролі Українського Інституту як ключової інституції для реалізації цієї політики. Відкриті і працюють філії УІ у кількох ключових країнах.

Українська культурна сцена інтегрована до міжнародного культурного життя, її голос помітний, пропозиції амбітні, а діячі спроможні до міжнародного лідерства, відтак займають вагомі позиції в ЮНЕСКО, ICOM, CIMAM, PEN тощо.

Частково відновлено й реституційовано втрачену національну спадщину, водночас продовжена масштабна й кваліфікована робота з реституції української спадщини.

Створено єдиний цифровий реєстр рухомої й нерухомої спадщини, створено умови для належного зберігання нерухомої спадщини. Розроблені чіткі та дієві протоколи захисту у сфері спадщини в разі військового конфлікту, розроблено дієві алгоритми взаємодії під час евакуації з іншими відомствами, зокрема, поліцією, спираючись на досвід російського вторгнення. Спадщина є важливим компонентом суспільної дискусії навколо актуальних питань сьогодення. Відновлено навчальні програми з підготовки реставраторів об'єктів спадщини.

Відновлено повноцінну діяльність мистецьких вищих навчальних закладів. Уряд реформує вищу школу у співпраці з незалежними управлінськими командами, які й собі прагнуть дати освіту, що відповідає ринковим практикам і потребам сучасного суспільства. Використовують можливості дистанційної освіти, академічної мобільності, відбулося переформатування навчальних планів з урахуванням потреб ринку ККІ, запущено програму оновлення матеріально-технічної бази.

Працюють перші пілотні проєкти центрів із надання культурних послуг (ЦКП) у громадах, їхній досвід поширюється на інші регіони. Культурна складова врахована під час розробки планів розвитку громад, зокрема в районах, що постраждали від війни. Запропоновано моделі співпраці з місцевими КІ та меценатами, спонсорами та іншими донорами. Запроваджено змішані джерела фінансування, як державні субвенції, так і донорські та приватні кошти, а також дозволено співфінансування з державного та місцевого бюджетів.

Затверджено мінімальні стандарти забезпечення населення культурними послугами.

Передбачено, що відновлення культурної сфери відбуватиметься за значної фінансової підтримки донорів упродовж тривалого часу, тому координація їхніх зусиль та визначення пріоритетів є важливими. Донорам запропоновано звернути увагу на наступне:

- Утримання, відновлення й посилення людського капіталу: пошук міжнародних партнерів, проведення цифрових і кроссекторальних проєктів, фандрейзингу, а також надання безпосередню фінансової підтримки на основну діяльність. Наслідком цієї політики має стати повернення значної частини дієвців культури до України. Водночас мають бути створені можливості тривалого стажування та резиденцій, щоб подовжити горизонт планування отримувачів.

- Розширення напрямків грантової підтримки, як для виробництва культурного продукту, так і для посилення інституційної спроможності, які доповнюватимуть можливості державних грантодавців, зокрема УКФ та ін. Сприяння розвитку можливостей для співпраці та копродукції.

- Створення програм для підтримки роботи працівників культури у прифронтовій зоні (можливості евакуації й переселення, адекватне фінансове

забезпечення, засоби комунікації тощо).

- Створення програм пільгових кредитів для креативних індустрій, що сприятиме відновленню пошуку проєктів та ніш реалізації творчого потенціалу, утворення ланцюгів виробництва й збуту, зокрема на міжнародному ринку. Очікується, що загальне відновлення економіки допоможе частково відновити попит на продукцію КІ всередині України.

- Сприяння партнерствам між українськими ОТГ та громадами місцевого рівня, фондами регіонального розвитку задля відбудови центрів надання культурних послуг.

2.3. Ключові проблеми, які належить вирішити, щоб досягти бажаних результатів у сфері культурної політики

- Підходити до культурної політики, як усередині країни, так і за кордоном як до одного з основних факторів безпеки, а також безумовної важливості представлення української культури за кордоном.

- Утримати діалог між державою та громадянським суспільством, домогтися розуміння, що культура твориться знизу — дієвцями громадянського суспільства та індивідуальними авторами, митцями.

- Забезпечити функціонування недержавного сектору через систему суб'єктних інституцій грантового фінансування, наприклад, УКФ та іншими.
- Ініціювати громадську дискусію й випрацювати принципи культурної політики на деокупованих територіях, які мають містити довготермінову підтримку інституцій та індивідуальних дієвців культури.

- Забезпечити доброчесне функціонування національних і місцевих грантодавців — Українського культурного фонду, Держкіно, місцевих фондів культури. Для цього варто провести аудит роботи УКФ, усунути помилки та в разі потреби здійснити переобрання керівництва, запровадити процедуру відкликання наглядових органів УКФ у разі компрометації таких органів (петиції, генеральні асамблеї тощо).

- Забезпечити свободу функціонування інституцій культури державного й недержавного секторів, зокрема, зняти обмеження господарської та зовнішньоекономічної діяльності.

- Посилити недержавні інституції через надання доступу до публічного фінансування не лише проєктної, а й інституційної діяльності. Доступ здійснювати на конкурсних засадах через Український культурний фонд,

місцеві фонди культури й інші аналогічні національні та місцеві грантодавчі інституції.

- Забезпечити соціальні гарантії для самозайнятих осіб — митців, літераторів, музикантів тощо. Запровадити норми про гарантовану оплату праці (гонорар) під час залучення до програмної діяльності інституцій усіх форм власності. Переглянути принципи формування пенсійного забезпечення з огляду на особливості самозайнятої непідприємницької діяльності.

- Забезпечити захист прав інтелектуальної власності, зокрема адаптувати законодавство до міжнародних норм, запустити роботу Вищого спеціалізованого суду з питань інтелектуальної власності. Провадити просвітницьку роботу та прищеплювати правову культуру в цьому питанні.

- Законодавчо забезпечити належний рівень охорони об'єктів спадщини шляхом прийняття нового законодавства щодо питань розвитку й забудови міст, яке забезпечить інтереси всіх сторін і впорядкує діяльність приватних забудовників відповідно до вимог із боку громади й пам'яткоохоронних служб.

- Продовжувати й розширити державні програми розвитку креативного бізнесу, із використанням інструментів кредитування та податкових пільг, їхньої промоції за кордоном. Налагодити систему економічного моніторингу КІ, зробити його частиною «відкритих даних». Розробити професійні стандарти для професій у КІ.

- Продовжити програму бібліотечних закупівель книг, продовжити практику цільових ваучерів на купівлю культурного продукту, підтримувати національні форуми, що сприяють розвитку індустрії (*Книжковий арсенал, Lviv Book Forum, Ukrainian Fashion Week, Одеський кінофестиваль тощо*).

2.4. Політика розв'язання проблем у сфері культурної політики в перспективі 2030 року

1. *Створення умов для ефективного управління державними закладами культури*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, МКІП, заклади культури.

- Внести зміни до законодавства, зокрема законів "Про культуру", "Про театри і театральну справу", "Про бібліотеки і бібліотечну справу", із метою запровадження нової організаційно-правової форми для некомерційних

публічних закладів культури. Основними її ознаками можуть бути: некомерційний характер діяльності, коли всі прибутки спрямовуються на видатки розвитку закладу; розширення повноважень керівника, зокрема щодо затвердження структури, штатного розпису та чисельності працівників; можливість здійснювати підприємницьку діяльність; автономність роботи; обов'язковий фінансовий та організаційний аудит роботи; публічне звітування про здобутки та використані кошти; дозвіл на використання різних джерел наповнення бюджету закладу (державний і місцеві бюджети, доходи від підприємницької діяльності, гранти, пожертви, інші види фінансової допомоги).

- Удосконалити процедуру добору керівників закладів культури. Зокрема, усунути можливості для місцевих рад та адміністрацій — засновників закладів культури блокувати призначення переможців конкурсів; додати обмеження щодо кількості строків, на які може обиратися керівник закладу культури; забезпечити професійну роботу конкурсних комісій шляхом уточнення понять “громадська організація у сфері культури”, забезпечення публічності складу та роботи комісій.

- Передбачити утворення в закладах культури, створених центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування незалежних наглядових рад та дорадчих органів із метою розгляду скарг або зауважень творчих колективів чи громадськості, розв’язання конфліктних питань, управління репутацією та залучення зовнішніх коштів для здійснення проєктів, які мають національне або міжнародне значення.

- Удосконалити управління музеями. Зокрема, прийняти нову редакцію Закону “Про музеї та музейну справу”, у якій привести визначення “музей” до міжнародних стандартів музейної спільноти; затвердити функції, права та обов’язки музею та засади нагляду та контролю за діяльністю музею; запровадити обов’язковий електронний облік музейних предметів; врегулювати діяльність відомчих музеїв.

- Внести зміни до Бюджетного кодексу щодо доповнення витрат на охорону музеїв до переліку захищених статей видатків загального фонду бюджетів.

- Удосконалити управління бібліотеками. Ухвалити нову редакцію закону “Про бібліотеки і бібліотечну справу”. Забезпечити повне виконання доплат працівникам державних і комунальних бібліотек (за вислугу років, за особливі умови роботи, допомога на оздоровлення під час щорічної відпустки, матеріальна допомога для розв’язання соціально-побутових питань, доплата за вислугу років). Поширити цей соціальний захист на бібліотекарів, які працюють в клубах-бібліотеках, бібліотеках-клубах та

клубах.

- Удосконалити окремі аспекти управління театрами. Зокрема, у Законі “Про театри і театральну справу” усунути можливість поєднувати функції директора й художнього керівника; врегулювати питання оплати праці професійних творчих працівників під час творчої відпустки, а також тривалість цієї відпустки.

- Передбачити перехідний період, протягом якого публічні заклади культури мають внести зміни до статутів та підготувати творчі колективи до роботи в нових умовах.

- Створити умови для прозорої та ефективної роботи Українського культурного фонду. Зокрема, внести зміни до Закону “Про Український культурний фонд”, згідно з якими визначити чіткі критерії до громадських об'єднань, які можуть брати участь у доборі членів Наглядової ради Фонду; чітко визначити підставу дострокового припинення повноважень Голови Фонду та члена Наглядової ради Фонду в разі неналежного виконання обов'язків; переглянути порядок внесення змін до Регламенту Дирекції Фонду.

2. *Збереження доступу громадян до культурної інфраструктури в умовах децентралізації та подолання наслідків війни*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, МКІП, місцеві органи влади.

- Внести зміни в Закон “Про культуру”, які дозволять громадам обирати між збереженням чинних культурних закладів та створенням на їх основі нових центрів культурних послуг. Сформувати основні критерії волевиявлення громадян, дотримання стандартів у забезпеченні культурними послугами, соціальний захист колективів закладів культури.

- Оновити нормативи забезпечення населення культурними послугами та їх виконання за принципами пропорційності та субсидіарності.

- Створити нормативну базу для утворення Центрів культурних послуг як хабів із надання культурних послуг, які можуть поєднувати кілька типів закладів культури.

- Внести зміни до Закону “Про місцеве самоврядування” і внести функцію управління закладами культури та департаменту (управління) культури.

3. *Забезпечення сталого й прозорого фінансування у сфері культури.*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, Мінфін, МКІП, УКФ.

- Гарантувати інституційну підтримку закладів культури з боку держави. Зокрема, змінити положення закону “Про Український культурний фонд”, щоб дозволити УКФ постійно проводити конкурси з надання грантів інституційної підтримки для забезпечення конкурентоспроможності та створення робочих місць українських закладів культури.

- Дозволити фінансувати публічні заклади культури одночасно з державного та відповідного місцевого бюджетів. Для цього внести зміни до Бюджетного кодексу, у якому визначити можливість фінансування публічних закладів культури з різних бюджетів, а також необхідні для цього рішення, доповнити закон “Про культуру”, у якому вказати про особливості фінансування публічних закладів культури.

- Запровадити заохочення для меценатів, які підтримують заклади культури та культурні проєкти, шляхом внесення змін у Закон “Про благодійну діяльність та благодійні організації”.

- Врегулювати можливості для підприємницької діяльності публічних закладів культури. Зокрема, змінити Закони “Про культуру”, “Про театри і театральну справу”, “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про музеї та музейну справу” та інші галузеві закони, щоб розширити перелік господарської діяльності, яку можуть здійснювати публічні заклади культури.

4. *Охорона культурної спадщини*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, МКІП.

- Запровадити ефективну систему обліку культурних цінностей. Зокрема, створити Реєстр культурної спадщини, в який буде зараховано: нерухома культурна спадщина (Державний реєстр нерухомих пам’яток); культурні цінності, які входять до основної частини Музейного фонду; культурні цінності, які є частиною бібліотечного фонду (документи внесені до реєстру національного надбання, унікальні документи); культурні цінності, які є частиною архівного фонду (унікальні документи); культурні цінності, які є власністю фізичних та юридичних осіб.

- Внести зміни до законів “Про культуру” щодо створення Реєстру культурної спадщини; “Про музеї та музейну справу” щодо зарахування культурних цінностей Музейного фонду до Реєстру культурної спадщини та запровадження обов’язкового електронного обліку музейних предметів та предметів музейного значення відповідно до обраної схеми метаданих і

строків здійснення електронного обліку музеями; “Про бібліотеки і бібліотечну справу” про зарахування документів та колекцій Бібліотечного фонду до Реєстру культурної спадщини; “Про Національний архівний фонд та архівні установи” про внесення документів Національного архівного фонду до Реєстру культурної спадщини; “Про охорону культурної спадщини” додати норму про внесення інформації з Державного реєстру нерухомих пам’яток до Реєстру культурної спадщини; передбачити строки здійснення електронного обліку музеями, бібліотеками та архівами.

- Внести до єдиного Реєстру культурної спадщини: Реєстр національного культурного надбання; Реєстр культурних цінностей, втрачених під час та внаслідок Другої світової війни; Реєстр культурних цінностей, повернених до України; Реєстр культурних цінностей, які пов’язані з історією українського народу й перебувають за межами України; Реєстр культурних цінностей, які знаходяться в національному розшуку; Реєстр культурних цінностей, які знаходяться в розшуку за запитами інших держав; Реєстр конфіскованих культурних цінностей; Реєстр культурних цінностей, на які видано свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей із території України.

- Врегулювати засади реституції культурних цінностей, вивезених з України під час бойових дій. З цією метою ратифікувати Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов’язані з культурними цінностями; розробити зміни до Закону “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей”, який забезпечує фіксацію викрадених цінностей; внесення до Реєстру культурної спадщини культурних цінностей, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях; створення Комісії, яка буде займатися поверненням культурних цінностей; підключення музеїв до мережі Lost Art.

- Встановити чіткий розподіл повноважень між Кабінетом Міністрів, МКІП та міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури щодо внесення об’єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам’яток України; затвердження Списку історичних населених місць України та змін до нього; управління історико-культурними заповідниками державного значення.

- Запровадити обов’язковість погодження органами охорони культурної спадщини проєктів будівельних робіт на територіях, що мають історико-культурне значення, а також проведення наукової археологічної експертизи перед погодженням відповідних проєктів землеустрою; оцифрування та внесення нерухомої спадщини до Реєстру культурної спадщини відповідно до міжнародних стандартів.

2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері культурної політики

- Не допускати фінансування культури за залишковим принципом, враховуючи головну роль культури в націєтворенні та формуванні стійкої національної ідентичності.

- Формувати державну культурну політику за участі дієвців культури та креативного сектору з обов'язковим плануванням строків та видатків на її втілення.

- Не застосовувати командно-адміністративні підходи до втілення культурної політики на деокупованих територіях. Починати з низових проукраїнських ініціатив, які існували в підпіллі в роки окупації; ініціювати обговорення етичних аспектів колаборації під час окупації із залученням різних позицій; зробити ставку на молодих лідерів із проукраїнською позицією.

- Не допускати фрагментації та неузгодженість втілення культурної політики на різних рівнях, а чітко визначати компетенцію органів влади, відповідальних за розвиток культурно-креативних індустрій (ККІ).

- Не просувати політики ідентичності, що ґрунтується на уявленні про винятковість певної етнічної належності, цензуру чи вимагає репертуарних обмежень. Натомість пропагувати наративи громадянської ідентичності, підтримувати й враховувати спроможність інтелектуальної спільноти самостійно визначати та реагувати на загрози для суверенітету України та української культури.

- Не вдаватися до різкого скорочення видатків на культурні проєкти та ліквідації грантових інституцій, які здійснюють підтримку культурних проєктів на низовому рівні.

- Не чинити політичний тиск чи вибіркове кримінальне переслідування керівництва культурних установ, організацій та об'єднань.

- Спростити нормативне регулювання роботи державних культурних інституцій (музеїв, театрів, ЦКП, творчих колективів тощо), зберегти принцип конкурентних виборів їхніх керівників, а також не допускати політичний чи адміністративний вплив на проведення таких конкурсів.

- Не допускати зловживання правами інтелектуальної власності та відхилення від європейських норм та практик. Натомість заохочувати правову культуру поваги до інтелектуальних прав під час споживання культурного продукту.

- Не перекладати безпекові питання на рівень закладів та управлінських команд. Натомість забезпечити чіткі протоколи евакуації матеріальної

спадщини з чітким розмежуванням функцій центральної, місцевої та військової влади, а також власне працівників відповідних закладів.

3. ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

3.1. Нинішня ситуація у сфері політики національної пам'яті на початок 2023 року

Після президентських виборів 2019 року в змістовному плані політика історичної пам'яті великою мірою розвивалася за інерцією попереднього періоду — під знаком декомунізації, дерусифікації, відновлення української історичної пам'яті та протистояння пропаганді «русского миру» як усередині країни, так і зовні.

Водночас зменшення асигнувань на реалізацію державної політики національної пам'яті відбилося на масштабах та помітності роботи в цій сфері, зокрема в інформаційному полі. Було заморожене фінансування низки ключових інфраструктурних проєктів: будівництва Меморіалу та Музею Майдану, Архіву національної пам'яті. Загалом таке послаблення УІНП спричинило послаблення координації політики між різними акторами та дисбаланс на національному рівні.

З активізацією в 2021 році ідеологічної підготовки Росії до широкомасштабного вторгнення, українська влада також стала звертати більше уваги тематиці національної пам'яті:

- ухвалено Заяву Верховної Ради від 17 лютого 2021 р., у якій Революція Гідності визначена «одним із ключових моментів українського державотворення та виразник національної ідеї свободи»;
- прийнято закон «Про корінні народи України», якими були визнані кримські татари, караїми, кримчаки;
- направлено звернення Верховної Ради до парламентів іноземних країн щодо визнання Голодомору геноцидом.

Широкомасштабне вторгнення РФ 24 лютого 2022 р. закономірно акцентувало в політиці національної пам'яті антиросійський, антиімперський дискурс та український історичний досвід боротьби проти російського імперіалізму.

Водночас гострий бюджетний дефіцит закономірно зменшив можливості реалізації цілеспрямованої державної політики національної пам'яті. Це почасти компенсувалося підвищенням уваги до цієї сфери на громадському рівні — у місцевих громадах та індивідуально.

Прискорилися процеси практичної дерусифікації та декомунізації, водночас, як на центральному, так і регіональному рівні, включно зі східимиі та південними регіонами країни (перейменування вулиць, культурних установ,

перенесення/деконструкція пам’ятників, мінімізація в публічному просторі совєтського та російського історичного контенту, включно з масовою культурою тощо).

На офіційному рівні порушено розгляд питання про підтримку визвольної боротьби народів, які проживають на території Російської Федерації: прийнято заяву Верховної Ради України про засудження збройної агресії російської федерації проти Чеченської Республіки Ічкерія, окупації її території та злочину геноциду Чеченського народу.

У процесі розбудови стратегічного партнерства між Україною та Польщею сподіваємося на формування майбутнього порядку денного двосторонніх відносин, зокрема, боротьби з російським імперіалізмом та європейської інтеграції України; формування атмосфери взаємодовіри та порозуміння, яка сприятиме поступовому, цивілізованому діалогу щодо трагічних сторінок спільного історичного минулого. На часі налагодження фахового діалогу істориків та розгляд питання відновлення українських поховань на території Польщі, які до війни зазнали вандалізму.

Водночас урядом Віктора Орбана штучно посилюється напруженість та блокується подальший діалог між Угорщиною та Україною.

Як у сфері матеріальної культурної спадщини, важко оцінити масштаб справжніх страт та шкоди завданої російськими окупантами музейним цінностям, бібліотекам, національному архівному фонду, зокрема архівам карально-репресивної системи СРСР.

Тим часом соціологічні дослідження показують, що в суспільній свідомості відбувся справжній злам та відкидання радянських історичних стереотипів та міфів. Зокрема, за даними загальнонаціонального опитування Фонду «Демократичні ініціативи» у грудні 2022 року, 73% українців позитивно ставляться до розпаду СРСР та підтримують рішення про засудження СРСР як комуністичного тоталітарного режиму, що здійснював політику державного терору, а 59% опитаних позитивно ставляться до перейменування топонімів (вулиць, площ тощо), назви яких пов'язані з Російською Федерацією/Радянським Союзом/Російською імперією та їх діячами. Остаточне подолання решти історичних стереотипів та міфів, нав’язаних українському народу в добу радянської окупації, ще потребуватиме тривалого часу.

3.2. Бачення досягнень політики національної пам’яті України в перспективі 2030 року

Сформована сукупність уявлень та знань національної спільноти про українське минуле, що стало націєтворчим, консолідуючим чинником у сьогоденні та вказує можливості на майбутнє.

Політика національної пам’яті побудована на засадах міжетнічної, релігійної толерантності, гендерної та інших.

Політика має на меті подолання наслідків тоталітарного минулого та зміни суспільних відносин задля розвитку демократичних практик, дотримання прав та свобод людини, громадянської толерантності та відновлення справедливості щодо жертв політичних репресій, геноциду та злочинів проти людяності, які були скоєні на території України в 1917–1991 рр. та під час російської агресії.

Завершено процес декомунізації громадського та державного життя. Стратегії глибокої дерусифікації та деколонізації поєднують роботу як над остаточним подоланням радянської імперської спадщини, так і відновленням історичної правди, постатей і досягнень, привласнених чи репресованих російським колоніалізмом.

Опірною конструкцією політики національної пам’яті є боротьба за свободу, демократичні цінності та державність, заразом проти геноциду українського народу та збройної агресії РФ. Навколо цієї тематики органічно вибудовується переосмислення інших історичних подій та постатей.

Політика національної пам’яті відіграє важливу роль у процесі переговорів із державами — членами Європейського Союзу, зокрема, у формуванні прихильної громадської думки до вступу України в ЄС як до “відновлення прав” української нації на участь у побудові успішної та безпечної Європи.

Політика національної пам’яті імплементована в освітній процес (історичну освіту), музейну та меморіальну практики, сформовано календар державних свят. Місця пам’яті, присвячені боротьбі за свободу та зі збройною агресією Росії, споруджені в кожній громаді.

Діяльність Українського інституту національної пам’яті врегульована спеціальним законодавчим актом, інституція виконує не стільки програмну, скільки координаційну роль між державою, громадянським суспільством, науковими та освітніми установами.

УІНП виступає primus inter pares під час визначеняі стратегії та шляхів її імплементації, спираючись на альянси інститутів громадянського суспільства, які представляють екзистенційний досвід війни мільйонів українських громадян. Головним завданням цієї структури стає популяризація історії.

Суспільна дискусія щодо взаємних трагічних сторінок минулого з сусідніми народами повернулася до формули “вибачаємо й просимо вибачення”. У національний наратив інтегрована пам’ять про діяльність українців, українських державних центрів, політичних та громадських рухів української діаспори в Європі, на Американських континентах та в Австралії.

Українські експерти активно долучаються до розробки політики декомунізації та деколонізації Білорусі та інших народів, поневолених Росією.

3.3. Політика розв'язання ключових проблем у сфері національної пам'яті в перспективі 2030 року

1. *Подолання дезінтегрованості та фрагментарності суспільних уявлень про минуле, інерції імперських наративів*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, МКІП, МОН, УІНП, УІ, НАНУ, організації громадянського суспільства, незалежні аналітичні центри.

Інституційні зміни спрямовані на: декомунізацію, деколонізацію, забезпечення вільного доступу до архівів та просвіту громадян.

- Прийняти закон задля впорядкування календаря державних свят.

- Виконувати законодавство України про деколонізацію топонімів, усунути з публічного простору російські імперські маркери: пам'ятники, топоніми, назви.

- Внесення змін до законів України щодо вдосконалення процедури демонтажу російських імперських та радянських символів та пам'ятників.

- Спільно з органами місцевого самоврядування переглянути перелік об'єктів, що захищені як пам'ятки мистецтва/культури, вилучивши ті, які підпадають під дію законів про декомунізацію та деколонізацію. Напрацювати чіткий механізм збереження таких об'єктів після їх усунення з публічного простору.

- Підтримувати суспільний діалог щодо переосмислення попередніх історичних наративів про спільне минуле з Росією. Забезпечити фінансування досліджень та включення здобутків новітньої історіографії в шкільну та вищу освіту. Підтримувати документальне кіновиробництво та просвітницькі проєкти спрямовані на подолання фрагментованості національної пам'яті та подолання імперських наративів.

- Зберігати інклюзивний підхід до формування українських історичних наративів, зокрема шляхом інтеграції історії української діаспори, кримських татар, євреїв, ромів та інших груп, пригноблених і переслідуваних російською/радянською владою за певними ознаками.

Втілення цих заходів протягом 2024-2030 рр. потребує планування видатків державного бюджету України. Ефективність роботи має оцінюватися за такими показниками:

- усунення з публічного простору країни комуністичних та колоніальних маркерів;
- оновлення освітніх програм та підручників з історії України;

- оновлення експозицій історичних та краєзнавчих музеїв;
- відкритий доступ до архівних документів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму;
- рівень суспільного консенсусу щодо оцінки ключових подій української історії за даними соціологічних опитувань.

Формування глобального порядку денного, який містить поширення декомунізації та деколонізації на теренах поневолених народів РФ, та попередження геноцидів.

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, МКІП, УІНП, МЗС, УІ, Укрдержархів, організації громадянського суспільства, незалежні аналітичні центри.

- Започаткувати нові та підтримати чинні програми вивчення радянського тоталітарного минулого, історії поневолених Росією народів, насамперед — України. Зокрема, передбачити інституційну та грантову підтримку для іноземних дослідників, які використовують у своїй роботі унікальні джерела та архівні дані, недоступні в Росії. Заохочувати дослідницькі консорціуми, які об'єднуватимуть українських та іноземних вчених.

- Підтримати міждисциплінарні дослідження та прикладні проєкти, спрямовані на дерашизацію Росії, демократизацію Білорусі та відновлення національної пам'яті поневолених народів Російської Федерації.

- Підтримувати міжнародні програми дослідження геноцидів, вчинених Росією проти різних народів. Поширювати інформацію про геноцид таких народів у цільових регіонах (Європа, Північна і Латинська Америка) та окремих країнах.
  .
- Готувати документи про засудження держав, які проводять політику на засадах тоталітарних ідеологій: комунізму, фашизму та рашизму, для розгляду та підтримки міжнародними організаціями, впливовими глобальними та регіональними недержавними об'єднаннями.

- Сформувати новий образ модернізованої української держави та поширювати інформацію про історичні уроки та важливість українського досвіду боротьби для побудови колективної системи оборони демократії та запобіганню повторення злочину геноциду у світі.

Втілення цих заходів протягом 2024-2030 рр. потребує планування видатків державного бюджету України. Ефективність роботи має оцінюватися за такими показниками:

- Активність (кількість проєктів, згадок у медіа, публікацій в іноземних наукових виданнях) ресурсного центру для незалежних інституцій та

громадського сектору поневолених народів Російської Федерації, для навчання, підтримки заходів щодо відновлення їхньої національної пам’яті.

- Кількість держав та міжнародних організацій, які визнали Голодомор геноцидом українського народу, засудили російську агресію як геноцид українського народу, визнали геноцид поневолених народів Російської Федерації.

- Запровадження International Holodomor Remembers Day як нагадування про злочин, який не повинен повторитися. Зокрема, прийняття Верховною Радою звернення до міжнародних інституцій щодо встановлення такого міжнародного дня пам’яті.

- Присутність теми Голодомору та воєнних злочинів РФ на території України в експозиціях ключових світових музейних та меморіальних інституцій (кількість музеїв, експозицій, число відвідувачів, увага медіа).

- Кількість публікацій та приріст авдиторій в Україні та за кордоном, які поділяють погляди про важливість колективної оборони демократії та переслідування режимів, які схильні до вчинення злочинів проти людяності, геноциду та агресії.

1. *Посилення "українського голосу" та інтеграція з європейським пам'ятним простором, перебування України "в тіні" російських наративів.*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, МКІП, МОН, МЗС, СБУ, УІНП, Укрдержархів, УІ, ВНЗ, організації громадянського суспільства, незалежні аналітичні центри.

- Розробити Стратегію з просування України у європейському просторі пам'яті. У стратегії, зокрема, передбачити: промоцію українських культурних здобутків та знань з історії України за кордоном; спільні програми УІ, УІНП та неурядових організацій для подолання російських та радянських міфів, роботи зі стереотипами щодо українського минулого в громадській свідомості іноземців.

- Посилити міжнародну активність української наукової та культурної спільноти, залучити університети та музеї до розробки заходів за кордоном, які мають на меті деконструкцію стереотипів, насаджених російською пропагандою.

- Сприяти залученню іноземних фахівців до вивчення історії тоталітаризму, російського імперіалізму та української історії на базі зокрема розсекречених

архівів радянських спецслужб.

- Вступ українських інституцій до європейських мереж, які діють у сфері пам’яті та культури (наприклад, European Network Remembrance and Solidarity, Platform of European Memory and Conscience).

- Забезпечити моніторинг та можливість реконцептуалізації музейних експозицій на предмет включення/деколонізації української складової. Включати до діяльності УІ та УКФ тематику ролі українців у боротьбі з нацизмом, комунізмом, рашизмом, створення відповідних експозицій про них (музей в Аушвіці тощо).

- Формування та реалізація програм із підвищення обізнаності з історією України та заходів із забезпечення інтегрування українського історичного наративу в колективну пам’ять громадян країн-членів ЄС, НАТО та в глобальному контексті.

Втілення цих заходів протягом 2024-2030 рр. потребує планування видатків державного бюджету України. Ефективність роботи мають оцінювати за такими показниками:

- Інтеграція важливих європейських пам’ятних дат до українського державного календаря: 23 серпня — День пам’яті жертв тоталітарних режимів, 9 травня — день Європи, 25 травня — міжнародний день героїв боротьби з тоталітаризмом.

- Запровадження пам'ятних дат в європейський календар (Дні пам’яті Голодомору, геноциду кримських татар, День пам’яті опору українців російській агресії).

- Повноцінне включення України до програм ЄС (наприклад, Creative Europe, Horizon Europe, Erasmus+, Citizens, Equality, Rights and Values (CERV), що передбачатиме участь українських державних інституцій у сфері національної пам’яті, у фінансуванні проєктів Європейською комісією.

- Присутність Голодомору та геноциду РФ проти України, історії боротьби за незалежність України в експозиціях ключових та спеціалізованих музейних та меморіальних інституціях.

- Наявність інформації про Україну у шкільному курсі історії та географії європейських країн.

- Створення програм україністики в університетах Європи.

- Відмова від домінуючих російськоцентричних поглядів на українську історію та повернення її у європейський контекст.

- Присутність українських тем у публічному історичному просторі європейських країн (музеї, топоніміка, меморіальні об'єкти, меморіальні заходи).

1. *Побудова та відновлення інфраструктури пам'яті з урахуванням запитів суспільства*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, Мінветеранів, МКІП, МОН, МЗС, СБУ, УІНП, Укрдержархів, ВНЗ, організації громадянського суспільства, незалежні аналітичні центри.

- Ухвалити Закон про основні засади державної політики національної пам'яті, який встановить межі компетенції законодавчої, виконавчої, судової та місцевої влади, норми взаємодії різних органів влади, принципи формування та втілення політики на основі наукових досліджень та з урахуванням громадської думки.

- Внести заходи зі збереження національної пам'яті про війну 2014-2023 рр. до урядової програми післявоєнного відновлення України та міжнародних угод з участі іноземних держав та донорів у процесі відновлення.

- Підтримувати дослідницькі програми, спрямовані на формування державної політики відновлення громад, які пережили геноцид і/або окупацію.

- Підтримувати комунікаційні та медіапроєкти, які заохочують суспільство до пам'яті та рефлексії щодо причин і наслідків Голодомору, депортації кримських татар, Голокосту, репресій тоталітарних режимів на території України, підготовки та ведення війни Росією проти незалежності України.

- Оновити програму громадянської освіти для закладів середньої освіти (відновлення громадянської свідомості) та підтримувати створення (на базі чинних та нових інституцій) мережі культурно-освітніх центрів волонтерства, активізму, діалогу та консолідації нації.

- Провести аудит втрат у сфері національної пам'яті, розробити та розпочати втілення плану з відновлення і творення нових інституцій та об'єктів.

- Створити спеціальний Фонд підтримки національної пам'яті для грантової/фінансової підтримки відповідних ініціатив громадського сектору, наукових та культурних інституцій, відібраних за конкурсом.

- Створити Національний пантеон та Національне меморіальне військове кладовище, місця пам’яті в усіх регіонах України.

- Створити наукову інфраструктуру для документалізації та всебічного вивчення подій російсько-української війни та геноциду українського народу.

- Створити Національний музей російсько-української війни.

- Побудувати Меморіал та Музей Майдану, Музей Голодомору.

- Створити державний музей Голокосту та оновити вшанування пам’яті жертв Бабиного Яру на основі концепції, розробленої українськими істориками та представниками єврейської громади України.

- Реконцептуалізувати та оновити курс історії України для закладів середньої освіти, відновити експозиції національних, локальних та краєзнавчих музеїв.

- Забезпечити повноцінну роботу Архіву національної пам’яті, зберігання та вивчення архівних матеріалів і документів карально-репресивної системи СРСР (проведення реконструкції, перевезення носіїв архівної інформації, організація оцифрування).

Втілення цих заходів протягом 2024-2030 рр. потребує планування видатків державного бюджету України

1. *Політика соціального захисту та реабілітації жертв політичних репресій, соціального забезпечення борців за незалежність.*

Відповідальні органи державної влади та залучені організації: ВР України, КМУ, ПФУ, Мінсоцполітики, комісії з реабілітації жертв політичних репресій, організації громадянського суспільства.

- Забезпечити роботу комісій із реабілітації жертв політичних репресій.

- Надати статус борця за незалежність України громадянам за підсумками роботи комісій із реабілітації та передбачити виплату пенсій за особливі заслуги.

- Інформувати громадян про нові правила реабілітації задля забезпечення можливості реабілітації їхніх родичів при житті або посмертно, отримання статусу борця за незалежність України.

3.4. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері політики національної пам’яті

- Неприпустимі деструктивні дискусії, які політичні сили, соціальні, етномовні, регіональні страти внесли найбільший вклад у боротьбу з російською агресією. Переможець один — Український народ.

- Не допускати розмивання відповідальності росіян та колаборантів за злочини совєтського й путінського режимів, применшення трагедії геноциду українського народу, інших народів, які стали об'єктами агресії та геноцидальної політики Російської імперії/СРСР/Російської Федерації.

- Не допускати запровадження політики "амнезії": складні питання з царини національної пам'яті потребують вивчення та обговорення.

- Сфера національної пам'яті не має фінансуватися за «залишковим принципом», навіть за скрутних умов післявоєнного відновлення.

4. СФЕРА ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН

4.1. Нинішня ситуація на початок 2023 року у сфері державно-церковних відносин, включно з вимірюваними показниками

Станом на початок 2023 року в Україні немає програмних документів, які визначали б державну політику в царині державно-церковних відносин. Ще з 2019 року в щорічних посланнях Президента України зникають згадки про зазначену сферу суспільного буття.

Тим часом, згідно з офіційними даними на жовтень 2022 р., в Україні нараховано 25,65 тис. релігійних організацій (без тимчасово окупованих території Донецької та Луганської областей та АР Крим). Згідно з щорічними звітами профільного держоргану, зареєстровано понад 37 тис. статутів релігійних організацій. Такі розбіжності пояснюють подвійною реєстрацією (статуту та в ЄДР) релігійних інституцій. Додає проблем те, що чиннаа система реєстрації підмінює оцінку реальної підтримки Церков, що дозволяє маніпулювати громадською думкою. Так, за даними соціологів, із Московським патріархатом себе асоціює близько 2% населення України, а їх релігійна мережа становить 34% кількості зареєстрованих статутів.

Щільність мережі релігійних організацій в Україні є надзвичайно високою (у середньому одна на 1600 громадян). Це значно більше, аніж в організаціях громадянського суспільства чи органах державної влади. Високою є й самоорганізація релігійних інституцій на внутрішньоконфесійному та міжцерковному рівнях.

Відсутність обґрунтованої стратегії взаємодії держави з такою розгалуженою мережею релігійних інституцій лише частково пояснюється відсутністю органу, відповідального за розробку державної політики в цій сфері. Державна служба етнополітики та свободи совісті (ДЕСС), як служба, покликана реалізувати політику,

а формувати її має відповідний підрозділ Міністерства культури (МКІП), який не було створено.

Не вирішує проблему й функціонування профільного відділу у структурі Секретаріату Кабміну — він не має відповідних повноважень. Відтак замість комплексних і стратегічних заходів, бачимо лише спорадичні реактивні підходи як вибіркове реагування на конфліктні ситуації.

Протягом 2019-2022 рр. ДЕСС фактично самоусунулася від виконання завдань передбачених її функціональними обов'язками. Поза увагою служби були важливі питання, які впливають на поведінку громадян, їхню національну ідентичність та громадську безпеку, зокрема хресні ходи (всупереч обмеженням воєнного стану); проповіді духовенства з виправдовуванням агресії Росії та намаганням формувати російську ідентичність; колабораціоністська діяльність кліриків; псування іміджу України на міжнародних майданчиках тощо.

В умовах підтримки російськими церковними інституціями вторгнення Росії, діяльність в Україні релігійних організацій, якими керують із російських центрів, створює виклики безпеці нашої держави. Протидія силових структур та громадянського суспільства впливу країни-агресора на українську релігійну сферу не є достатньо ефективною.

На тлі процесів, пов'язаних зі зміною громадами юрисдикції, релігійний ландшафт України далекий від стабілізації. Правоохоронні органи намагаються не втручатися в міжцерковні суперечки, оскільки часто не розуміють особливостей профільного законодавства. Це інколи зумовлюєпомилкове блокування культових споруд чи інших заходів, що перешкоджають реалізації законних прав вірян.

Дезінформація клірикаами УПЦ МП українців щодо непідпорядкованості релігійному центрові в країні-агресорі та нехтування чинним законодавством, зокрема Законом 2662-VIII, який визнано конституційним за рішенням Конституційного суду від 27 грудня 2022 р., створює ілюзію проукраїнськості та самостійності цієї церкви.

Згідно з опитуванням у грудні 2022 р., заборону УПЦ МП підтримує більша частина українців. Водночас опитування Фонду "Демократичні ініціативи" у грудні 2022 р. показало абсолютну суспільну підтримку (74%) санкцій проти вищого духовенства УПЦ МП причетного до підтримки російської агресії. Однак втілити такий суспільний запит у правовий спосіб неможливо. Архітектура державно-церковних взаємин в Україні не передбачає заборони церков: ці організації не є юридичними особами й та цього немає в переліку підстав для припинення (судом) діяльності релігійної інституції. Це суперечить і міжнародним зобов'язанням України.

Масове переміщення українців за межі держави сформувало запит на духовну підтримку (окормлення) там українських вірян. Це стосується усіх Церков, зокрема й ПЦУ, діяльність якої обмежена в Томосі територією України. Водночас війна є

форсмажором, що дозволяє гнучко ставитися до приписів. Вирішення проблеми потребує дипломатичних зусиль української держави — наразі немає.

Важливою складовою українського громадянського суспільства є діяльність міжрелігійних об'єднань. Також варто сформувати конструктивну позицію Всеукраїнської ради церков і релігійних організацій, яка активно реагує на проблемні питання не лише релігійного, але й суспільно-політичного характеру.

4.2. Бачення стану державно-церковних відносин у перспективі 2030 року

Рівновіддаленість держслужбовців і депутатів всіх рівнів, політичних лобістів у вирішенні питань державно-церковних відносин забезпечується спеціальною правовою процедурою декларації щодо відсутності конфлікту інтересів у сфері свободи совісті.

Діє пряма заборона для керівництва держави, народних депутатів, держслужбовців, працівників правоохоронних органів, голів, депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування чи комунальних служб відстоювати інтереси окремих релігійних організацій під час надання матеріальної допомоги чи земельних ділянок, передачі/оренді нерухомості тощо.

Передбачена відповідальність, зокрема, шляхом попередження, призупинення і позбавлення статусу із втратою відповідних пільг, або ж ліквідації за рішенням суду релігійної організації в разі ведення політичної діяльності, участі у виборчій кампанії чи підготовці (ляхом оплати послуг з підготовки) нормативно-правових актів, а також за поширення політичної реклами та агітації у медіа, проповідях тощо.

Вирішення суперечок між державними / комунальними й релігійними інституціями, а також між різними церквами чи релігійними організаціями відбувається в судах або шляхом позасудового врегулювання, передбаченого законодавством України.

Держава співпрацює (зокремашляхом прозорого співфінансування) та максимально сприяє соціальним проєктам релігійних інституцій: організація догляду за хворими, пораненими; реабілітація алко- й наркозалежних; допомога жертвам насильства, сиротинцям тощо.

Існує максимальна самоорганізація на рівні міжцерковних та міжконфесійних рад, спільна реалізація міжконфесійних соціальних чи гуманітарних проєктів.

У конфесійному ландшафті України РПЦвУ існує виключно як закордонна митрополіф чи екзархату РПУ. Діяльність РПЦвУ контролюється спеціальними службами України, уповноваженими на захист безпеки й суверенітету держави, до притягнення до відповідальності керівництва та духовенства РПЦ, причетного до злочинів геноциду, воєнних злочинів, злочинів проти людяності та злочину агресії,

вчинених проти України з лютого 2014 року. Відповідний порядок контролю встановлений законом України.

Держава сприяє захисту прав українських вірян за кордоном, як удіаспорі, так і у внутрішньо переміщених осіб. У структурі МЗС України працює підрозділ, який опікується цими питаннями, залучає вірян та релігійні організації на добровільній основі до заходів публічної дипломатії й поширення позитивного іміджу країни на міжнародному рівні.

Держава відновлює релігієзнавчу освіту та просвіту в навчальних установах усіх форм власності, наразі викладають обов'язкові курси релігієзнавства в закладах вищої освіти. У середній школі вивчення релігієзнавства здійснюється факультативно за ініціативою батьків/викладачів та обов'язково підтримується місцевою владою в разі виявлення такої ініціативи. Таким чином, у суспільстві формується критичне мислення та толерантність стосовно різних релігій та конфесій.

Відбувається послідовна секуляризація політичного й суспільного життя України:

- встановлено мораторій на нові включення релігійних свят у перелік для відзначення на державному (регіональному) рівні;

- припинено практики нагородження священнослужителів державними нагородами чи відзнаками, окрім випадків проявів особистої мужності;

- заборонено будь-які форми фінансування релігійних організацій із коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

- у випадку встановлення фактів антидержавної агітації, формування парамілітарних структур за участі священнослужителів, поширення антиукраїнської політичної літератури в приміщеннях культового призначення чи на території, яка належить релігійній організації, така організація має бути ліквідована рішенням суду;

- проводиться постійний фінансовий моніторинг економічної діяльності релігійних організацій, встановлено запобіжники проти відмивання коштів чи фінансування релігійними інституціями політичної діяльності;

- уніфіковано й регламентовано порядок укладання та зміст угод про співпрацю між державними/комунальними та релігійними інституціями;

- встановлено контроль за пільговим отриманням релігійними організаціями матеріальних засобів не релігійного призначення.

4.3. Які проблеми необхідно вирішити у сфері державно-церковних відносин, щоб досягнути бажаних результатів

З метою досягнення поставлених цілей втілюються такі законодавчі, політичні та адміністративні заходи:

- Визнати нечинними всі договори (передусім оренди нерухомого майна державної та комунальної власності), укладені тими релігійними організаціями та інституціями УПЦ МП, які грубо порушили законодавство та не внесли необхідні зміни (згідно з Законом 2662-VIII) у свої статути.

- Внести зміни до чинного законодавства та скасувати подвійну реєстрацію релігійних організацій. Первинна реєстрація статуту та вся інформація (юрисдикційна належність, адреса тощо) повинна відображатися в ЄДР. Відтак зміна підлеглості чи необхідної інформації (зміна адреси тощо) не потребуватиме перереєстрації статуту — лише змінюються дані в ЄДР. Це сприятиме й впорядкуванню баз даних. Оскільки нині є значна невідповідність між кількістю зареєстрованих статутів (37049) та зареєстрованих у ЄДР юросіб РО (25652).

- Внести зміни в чинне законодавство та реорганізувати державний орган у справах релігій в Офіс Омбудсмена з питань свободи совісті (вичерпано ресурс функціональності держоргану, втрачено суспільний запит на його існування та довіру до нього). Це варто зробити при досягненні стабілізації релігійного ландшафту та маргіналізації структур РПЦ в Україні. У структурі Офісу передбачити також і міжнародний відділ (стратегічна комунікація з міжнародними партнерами та іноземними неурядовими організаціями) для протидії ворожій пропаганді проти України.

- Передати функції розробки/реалізації глобальних питань стратегії державно-церковних відносин профільному відділу у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів, а функції реєстрації релігійних інституцій — у Міністерство юстиції України.

- Унеможливити ухил (безпідставного пом’якшення) від покарання за здійснені злочини чи порушення для представників церков (релігійних організацій). Зробити публічними судові розгляди цих справ, аби унеможливити тиск на суд.

- Деполітизувати структури Московського патріархату в Україні та накласти заборону на проголошення ставропігії українських лавр чи великих монастирів. Надавати населенню об’єктивну інформацію про цю Церкву.

- Впровадити в структуру МЗС підрозділ, який опікуватиметься українською діаспорою та тимчасовими переселенцями.

- Внести зміни до чинного законодавства щодо секуляризації державного апарату України.

- Унормувати на законодавчому рівні: капеланське служіння (військове, медичне та інші види); забезпечення права медиків на відмову від участі в перериванні вагітності з міркувань совісті; посилення відповідальності кліриків за збереження наданих у користування пам’яток культури та предметів культу.

4.4. Шляхи розв’язання проблем у сфері державно-церковних відносин у перспективі 2030 року

1. *Вдосконалення чинного законодавства України у сфері свободи совісті*

Відповідальні органи державної влади: Верховна Рада України (ВР України); Міністерство юстиції України (Мін'юст); Державна служба України з питань етнополітики та свободи совісті (ДЕСС); Служба безпеки України (СБУ); Міністерство внутрішніх справ України (МВС).

- Внести зміни до чинного закону «Про свободу совісті…» та скасувати подвійну реєстрацію релігійних організацій (РО). Первинна реєстрація статуту та вся базова інформація (юрисдикційна належність, адреса тощо) повинна відображатися в Єдиному державному реєстрі (ЄДР).

- Максимально спростити процес зміни юридичної належності релігійних організацій шляхом зміни підзаконних актів та надання необхідних інструкцій відповідним державним органам на місцях.

- Внести зміни в законодавство, щоб реорганізувати ДЕСС в Офіс Омбудсмена з питань свободи совісті. Основною функцією нового органу буде допомога в розв’язанні суперечок між різними релігійними організаціями, а також у позасудовому врегулюванні проблемних питань між релігійними організаціями та державними чи комунальними установами.

- Передати функції розробки/реалізації глобальних питань стратегії державно-церковних відносин профільному відділу у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів, а функції реєстрації релігійних організацій — у Мін'юст України.

- Законодавчо врегулювати капеланське служіння (військове, медичне, у пенітенціарних закладах тощо).

- Посилити правову відповідальність релігійних організацій за збереження наданих у користування пам’яток культури та предметів культу.

Протягом 2023-2024 років внести відповідні зміни до законів та підзаконних актів, супроводити ці зміни та їх виконання комунікаційними кампаніями в медіа. Додаткове державне фінансування не потрібне.

1. *Деполітизація релігійних організацій та протидія дезінформації суспільства у сфері державно-церковних відносин*

Відповідальні органи державної влади: ДЕСС; Генеральна прокуратура; Міністерство культури та інформаційної політики (МКІП); СБУ.

- У разі виявлення фактів ведення релігійними організаціями політичної діяльності чи агітації — позбавлення її статусу юридичної особи або повна ліквідація за рішенням суду.

- Моніторинг і протидія використанню українських РО закордонними релігійними, політичними чи економічними центрами в досягненні їх геополітичних чи економічних цілей, або ж як гібридної зброї для розколу українського суспільства.

- Передбачити ліквідацію РО в судовому порядку в разі створення під керівництвом РО парамілітарних структур, поширення антиукраїнської літератури в приміщеннях культового призначення чи на території, яка належить РО.

- Проведення регулярного моніторингу ЗМІ, зокрема Інтернет-видань та сторінок у соціальних мережах, відкритих релігійними організаціями, а також афілійованими із ними громадськими організаціями. У разі виявлення фактів вчинення умисних дій, спрямованих на розпалювання релігійної ворожнечі та ненависті, варто обов'язково закрити такі ЗМІ та притягнути винних до відповідальності.

- Проведення через ЗМІ інформаційної роботи з донесення до вірян норм чинного законодавства щодо діяльності РО; включення в роботу зацікавлених громадських структур, водночас і міжконфесійних чи міжрелігійних об’єднань; відновлення обов’язкових курсів релігієзнавства в закладах вищої освіти та уроків релігієзнавства в середніх школах.

Виконання зазначеними відповідальними органами влади постійного моніторингу та роботи з попередження безпекових ризиків протягом 2023-2030 рр. Висвітлення

результатів такої роботи в медіа та в комунікації з окремими авдиторіями (молодь). Додаткове фінансування не потрібне.

2. *Співпраця та співфінансування соціальних проєктів державних органів та релігійних організацій*

Відповідальні органи державної влади: ДЕСС; Міністерство соціальної політики; Міністерство закордонних справ; Міністерство охорони здоров'я; Міністерство оборони.

Залучення релігійних організацій до спільних проєктів, спрямованих на:

- догляд у реабілітацію хворих і поранених чи травмованих;
- реабілітацію алко- й наркозалежних;
- допомогу жертвам насильства;
- організацію допомоги сиротинцям, підтримку дитячих будинків сімейного типу тощо.

Варто передбачити відповідні видатки державного та місцевих бюджетів у 2024-2030 рр., підтримувати такі проєкти через висвітлення у медіа.

3. *Унеможливлення діяльності в Україні релігійних організацій, керівні центри яких розміщені у державі-агресорці.*

Відповідальні органи державної влади: ВР України; Мін'юст України; ДЕСС; СБУ; МВС України; МКІП.

- Ідентифікувати всі релігійні організації (об'єднання), які безпосередньо або як складова частина інших РО (об'єднання) входять до структури іноземних РО, чиї керівні центри знаходяться в державах, визнаних на законодавчому рівні такими, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупували частину території України.

- Зобов'язати РО, які мають керівні структури в державі-агресорці, вказувати цю належність у назві, зазначеній у її статуті (положенні), а також у документах, що видаються цією РО.

- Позбавити (за наявності) чи не надавати статус юридичної особи згаданим РО.

- Проводити інформаційну роботу з роз'яснення вірянам норм чинного законодавства щодо діяльності РО.

Протягом 2023-2024 рр. забезпечити виконання цих заходів та здійснювати їх висвітлення у ЗМІ. Додаткове фінансування не потрібне.

4. *Захист прав українських вірян за кордоном.*

Відповідальні органи державної влади: ВР України; МЗС України; ДЕСС; МКІП.

- Розбудова в структурі МЗС України підрозділу, який опікується захистом прав українських вірян за межами країни.

- Залучення на добровільній основі вірян та РО української діаспори до заходів публічної дипломатії й поширення позитивного іміджу України на міжнародному рівні.

- Сприяння в задоволенні релігійних потреб українських біженців за межами країни.

У 2023-2030 рр. відповідальні органи виконавчої влади мають здійснювати ці заходи, підтримуючи постійний діалог з активістами релігійних та громадських організацій. Додаткове фінансування не потрібне.

5. *Відновлення релігієзнавчої освіти та просвіти у закладах освіти всіх форм власності*

Відповідальні органи державної влади: ВР України; Мін'юст України; МОН України; ДЕСС; МКІП України.

- Внесення змін до чинного законодавства щодо відновлення викладання обов’язкових і самостійних курсів релігієзнавства у закладах вищої освіти та факультативних курсів релігієзнавства в закладах повної середньої освіти.

Втілення цих заходів у 2024-2030 рр. потребуватиме планування видатків державного та місцевих бюджетів. Важливим напрямком стане спеціальна комунікаційна кампанія в медіа та робота з батьками, освітянами та громадськими організаціями щодо необхідності формування в суспільстві критичного мислення та толерантності до різних релігій.

6. *Розвиток конституційного принципу світськості політичного й суспільного життя України*

Відповідальні органи державної влади: ВР України; Офіс Президента України; Мін'юст України; ДЕСС; СБУ; МВС України; МКІП України.

- Заборона будь-яких форм фінансування релігійних організацій із державного чи місцевих бюджетів.

- Здійснення постійного фінансового моніторингу економічної діяльності РО, встановлення запобіжників проти відмивання коштів чи фінансування РО політичної діяльності.

- Встановлення мораторію на нові включення релігійних свят у перелік для святкування на державному (регіональному) рівні.

- Уніфікація й регламентування порядку укладання та змісту угод про співпрацю між державними чи комунальними та релігійними організаціями.

- Проведення моніторингу лобіювання державними службовцями чи посадовими особами органів місцевого самоврядування або комунальних служб інтересів окремих РО під час виділення матеріальної допомоги чи земельних ділянок, передачі або оренді нерухомості тощо. Попередження конфлікту інтересів відповідальних осіб у сфері свободи совісті.

- Формування єдиної бази пільгового отримання РО матеріальних засобів чи енергоносіїв, або благодійної допомоги нерелігійного призначення.

- Запобігання практики ухилу (безпідставного пом'якшення) від покарання за здійснені злочини чи порушення для представників РО. Запровадження обов'язково публічних розглядів цих судових справ для унеможливлення тиску на суд.

- Припинення практики нагородження священнослужителів державними нагородами чи відзнаками, крім випадків проявів особистої мужності.

У 2023-2030 рр. відповідальні органи виконавчої влади мають здійснювати ці заходи, підтримуючи постійний діалог з активістами релігійних, громадських організацій та висвітлюючи результати в медіа. Додаткове фінансування не потрібне.

4.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері державно-церковних відносин

- Неприпустимо нехтувати міжнародними нормами та стандартами релігійної свободи, зокрема напрацюваннями Європейської конвенції з прав людини та прецедентної практики ЄСПЛ.

- Не допускати зневагу до чинного законодавства, передусім до питань національної безпеки й антидержавної діяльності клірників та активістів біляцерковних громадських організацій.

- Вчасно реагувати на загрози фізичному чи психічному здоров'ю громадян України внаслідок діяльності релігійних інституцій.

- Не використовувати релігійні організації в політичних цілях та не втручатися у відносини між релігійними організаціями чи всередині окремих релігійних організацій, якщо вони відбуваються в межах чинного законодавства.

- Заборонити й припинити використання українських релігійних інституцій закордонними релігійними, політичними чи економічними центрами в досягненні вдасних геополітичних чи економічних цілей, або ж як гібридної зброї для розколу українського суспільства.

Системно реагувати на участь релігійних організацій у політиці (виборах) чи факти їхньої участі в різних формах політичного лобізму.

Розділ ІІ.

ПОЛІТИКИ У СФЕРАХ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА МЕДІА

1. ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Нинішня ситуація політики у сфері громадянського суспільства на 2023 рік

На початок 2022 року громадянське суспільство України мало досить розвинену спільноту громадських і благодійних організацій.

Головними факторами, що стримували розвиток організацій громадянського суспільства (далі — ОГС) були й залишаються недостатня фінансова сталість і неповна включеність ОГС у процес вироблення владних/державних рішень. На жаль, значний негативний вплив на розвиток громадянського суспільства в 2020-2021 роках мали напади на активістів й одночасно відсутність адекватної реакції від правоохоронних органів України. Фактично, правоохоронна система затягувала розслідування нападів, не затримувала правопорушників, не надавала дієвого захисту постраждалим активістам.

З приходом до влади в 2019 році нової політичної команди, діалог громадянського суспільства й влади значно ускладнився. На жаль, представники центральних органів влади не практикували активного залучення ОГС і зацікавлених сторін до публічних консультацій та вироблення державних рішень. Верховна Рада вже майже два роки не може схвалити в цілому законопроєкт “Про публічні консультації”(No 4254), який встановлює чіткі процедури консультацій для органів влади під час вироблення владних рішень із урахуванням всіх суб'єктів влади, включно з народними депутатами та Президентом. З початком збройної агресії Російської Федерації в лютому 2022 року, значно зросли активність громадянського суспільства, волонтерських ініціатив та обсяг їх внеску в забезпечення армії й людей, які постраждали від бойових дій. Влада була змушена визнати цей внесок і розпочати кращу комунікацію з волонтерськими спільнотами й ОГС. Серед іншого, більш відкритими до діалогу з сектором стали: Секретаріат КМУ, Міністерство юстиції України, Міністерство молоді та спорту, Міністерство соціальної політики, Державна служба фінансового моніторингу України, НАЗК.

У вересні 2021 року Президент України затвердив своїм указом №487/2021 Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки. Ця стратегія визначає головні завдання державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства й кроки їхнього досягнення. У лютому 2023 року Уряд затвердив детальний план заходів виконання Стратегії, що містить доручення міністерствам та іншим виконавчим органам щодо діяльності зі створення сприятливого правового й адміністративного середовища для ОГС й активістів.

Внаслідок повномасштабної агресії Російської Федерації діяльність ОГС та активістів на окупованих територіях і територіях ведення бойових дій стала практично неможливою. Значна кількість громадських діячів вступила до лав ЗСУ, виїхала в інші області України або за кордон, значна частина ОГС є релокованою. Також підтверджують випадки вбивства активістів на окупованих територіях російськими військовими.

Суттєво змінилися правові умови діяльності громадянського суспільства в умовах спочатку надзвичайного, а згодом і воєнного стану. Відповідно до Указу Президента №64/2022 «Про введення воєнного стану», було закріплено введення в дію ст.8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з яким у судовому порядку можуть бути обмежені деякі конституційні права й свободи людини і громадянина, а також можуть вводитися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. З можливих обмежень, що безпосередньо впливають на діяльність організацій громадянського суспільства, були: відчуження майна, заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; заборона громадських об'єднань (*тільки якщо їхня діяльність спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права й свободи людини, здоров'я населення*). Важливо, утім, що в умовах воєнного або надзвичайного стану не можуть бути обмежені право на свободу та особисту недоторканність, невідчужне право на життя, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до державних органів.

Також було призупинено державне й місцеве фінансування проєктів громадських організацій.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування значно обмежили практику публічних консультацій щодо проєктів рішень, а також залучення ОГС до засідань органів влади. Окрім цього, обмежена інформація про діяльність органів влади на їх офіційних сайтах, обмежено доступ до публічних реєстрів, зокрема до Єдиного державного реєстру юридичних і фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

У червні 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ в Європейський Союз і, відповідно, має привести своє законодавство у відповідність з a*cquis communautaire.*

У сфері розвитку громадянського суспільства Європейський Союз немає спеціальної директиви або обов'язкових регулювань. Однак серед вимог до країн, які планують стати членом ЄС, є вимога дотримуватися Копенгагенських критеріїв, зокрема

забезпечення стабільності установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав представників меншин.

Європейський Союз зважає на те, наскільки влада України виконує стандарти й рекомендації щодо розвитку демократії, які висловлює Рада Європи.

Існують деякі специфічні директиви ЄС щодо економічної політики, податкової політики, свободи руху капіталів, послуг, товарів і робочої сили, які частково пов'язані з економічною активністю ОГС. Наприклад, існують стандарти перетину товарами митного кордону, які впливають на процедури завезення ОГС гуманітарної допомоги.

Значний вплив на діяльність ОГС мають рекомендації міжнародної організації FATF (Група з розробки фінансових заходів протидії відмиванню грошей), що імплементовані в законодавство України низкою нормативно-правових актів і спрямовані на запобігання відмиванню коштів і протидії фінансуванню тероризму. Наразі операції неприбуткових організацій України вважаються високоризиковими, згідно з попередніми раундами національної оцінки ризиків (2016 та 2019 років). Водночас це породжує посилення заходів фінансового моніторингу для сектору й часто зумовлює обмеження або блокування діяльності неприбуткових організацій.

З моменту повномасштабної агресії Російської Федерації в 2022 році Україна переживає вибух волонтерських ініціатив. Так, за дослідженнями КМІС, 84% українців станом на грудень 2022 року довіряють волонтерам. Водночас станом на червень 2022 року більше 57% громадян України з різних регіонів України були долучені до волонтерської діяльності, за даними досліджень Фонду Ілька Кучеріва. Волонтери взяли на себе забезпечення армії зброєю, спорядженням і харчуванням. Саме вони налагодили мережі евакуації мирного населення й допомоги ВПО. Волонтери організували потужну систему завезення й розподілу гуманітарної допомоги. Феномен волонтерства в Україні зародився 9 років тому як реакція на збройну анексію території України РФ, і після 24 лютого 2022 року набув ще більшого розмаху. Досвіду подібної злагодженої роботи цієї "армії без зброї" немає в жодній іншій країні світу. Майбутнє волонтерства полягає в участі у відновленні країни (і тут величезний простір від зооволонтерства, розчищення завалів, урбаністичного розвитку до надання психологічної підтримки постраждалим від війни). Для підтримки культури волонтерства та для трансформації самого руху в формат ціннісного, мирного волонтерства після завершення війни, важливо забезпечити підтримку з боку держави, що передбачає мінімум регуляторних заходів і максимум стимулів (податкових, соціальних, репутаційних тощо). Поки ж війна триває, а запит на волонтерський внесок лишається високим, основним фокусом уваги має залишатися безпека волонтерів та протидія їх вигоранню, а також сприяння розвитку молодіжного волонтерства.

Станом на осінь 2022 року влада здійснює реальні кроки зіствоерення більш сприятливого середовища для волонтерської діяльності, наприклад, було створено

більш доброзичливе оподаткування волонтерської діяльності (ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку волонтерської діяльності та діяльності неприбуткових установ та організацій в умовах збройної агресії Росії проти України №2520-IX від 15.08.2022) та розширено напрями волонтерської діяльності (ЗУ «Про внесення змін до Закону України "Про волонтерську діяльність"» № 2519-IX від 15.08.2022). Законодавець пропонує спростити процедуру реєстрації волонтерів-благодійників у Реєстрі волонтерів АТО (до другого читання підготовано законопроєкт № 8076 «Про внесення змін до Закону України "Про благодійну діяльність та благодійні організації" щодо вдосконалення порядку включення благодійників фізичних осіб до Реєстру волонтерів антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації»).

І тільки в січні 2023 року Кабмін планує затвердити План заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Тим часом, проєкт Національного плану відновлення України не містить окремої глави чи сформульованих позицій щодо особливого місця й ролі для громадянського суспільства України. Є потреба додаткового діалогу між ОГС та урядовцями щодо залучення потенціалу громадянського суспільства до відновлення України, а також у розширенні порядку денного Національного плану відновлення. Водночас варто охопити напрям із розробки комплексної безпекової стратегії, яка міститиме модернізацію військово-промислового комплексу, захист цивільного населення, міжнародної безпеки. Крім того, громадський сектор не бере участі в контролі за розпорядженням коштами міжнародної технічної допомоги, що надходять в Україну з 24 лютого 2022 року.

1.2. Бачення розвитку громадянського суспільства України в перспективі 2030 року

ОГС спільно з бізнес-асоціаціями, профспілками й асоціаціями органів місцевого самоврядування є головними партнерами органів влади у виробленні державної та муніципальної політики.

ОГС постачають, на замовлення уряду й органів місцевого самоврядування, не менше третини соціальних послуг, які потребують громадяни.

Громадянське суспільство України відкрите до світу й активно інтегроване в світові гуманітарні й громадянські мережі та ініціативи. Українські громадські й благодійні організації активно імпортують в Україну соціальні технології, фінансові ресурси, гуманітарну допомогу, кадри для соціального й гуманітарного прогресу. Українські ОГС активно експортують українські практики розвитку демократії, громадянського суспільства, антикорупційної боротьби, подолання гуманітарних криз, безпеки активістів та захисту прав людини.

Більшість соціальних груп та колективних об’єднань за інтересами сформували свої організації, мережі, представництва й активно просувають інтереси своїх груп у державну й муніципальну політику.

Різні сектори громадянського суспільства (правозахисні, волонтерські, моніторингові, аналітичні центри, особи з інвалідністю, культурно-мистецькі тощо) координують зусилля для утримання загальної рамки демократії, прав людини й верховенства права.

ОГС є основним партнером бізнесу з вирішення соціальних і гуманітарних потреб громадян. Працюють спільні ініціативи в сфері освіти, охорони здоров’я, екології тощо.

ОГС спільно зі школами та університетами стали основними носіями громадянської освіти. Школярі й студенти долучаються до практик волонтерства, активізму, благодійництва. Культура благодійництва й волонтерства є невіддільною частиною відповідального громадянства в Україні, у мирний чи кризовий час.

Громадянське суспільство й медіа продовжують бути головним суспільним контролером влади, зокрема вони забезпечують публічний контроль за: витратами державного та місцевого бюджетів, доброчесністю суддів, дотриманням екологічних стандартів, забезпеченням верховенства права, запобіганням корупції, упровадженням політики рівних прав і можливостей, дотриманням Конституції.

Громадянське суспільство — драйвер у формуванні та реалізації правозахисного порядку денного. ОГС спільно з адвокатською спільнотою є основними надавачами правозахисних послуг для громадян.

Громадянське суспільство — основний драйвер у відновленні ментального здоров’я нації та реінтеграції в українське суспільство осіб, уражених внаслідок війни (військових, жителів колишніх окупованих територій, постраждалих від насильства, вразливих категорій населення тощо).

ОГС і правозахисна спільнота здійснюють функцію цивільного контролю за спецслужбами та армією. ОГС активно залучені до забезпечення кіберстійкості держави та забезпечують публічний контроль за використанням технологій штучного інтелекту з метою захисту прав людини.

ОГС є основними промоутерами запровадження культури й різноманітних практик самоорганізації громадян та практик громадської участі. Близько 15% громадян залучені до діяльності ОГС.

Більшість ресурсів для свого розвитку залучає з місцевих джерел організоване громадянське суспільство. Громадяни України стали головними донорами ОГС через відрахування частини свого податку на дохід на користь конкретних громадських або благодійних організацій Бізнес відповідально користується податковою знижкою та бере участь у формуванні ендавментів для неприбуткових організацій.

Сформовано регіональні мережі аналітичних центрів, що складаються з дослідників та представників сфери освіти, і здійснюють аналіз державної політики й надають рекомендації щодо розв'язання актуальних проблем місцевого розвитку.

1.3. Ключові зміни політики, потрібні для сфери ОГС, щоб досягти бажаних результатів

- Запровадити можливість кожному громадянину України 2% від свого податку на дохід спрямовувати на підтримку громадських або благодійних організацій (відсотковий механізм).

- Спростити законодавче регулювання економічної активності ОГС за кордоном, спростити процедури роботи іноземних ОГС і волонтерів в Україні.

- Ухвалити закон «Про публічні консультації» (з урахуванням всіх суб'єктів влади, включно з народними депутатами та Президентом) і запровадити чіткі процедури залучення зацікавлених сторін до вироблення владних рішень, зокрема через відкриті електронні консультації. Запустити роботу урядового порталу «Взаємодія», що містить набір ключових електронних інструментів взаємодії з громадянами (звернення громадян, запити на інформацію, публічні консультації, електронні конкурси проєктів для ОГС, електронні петиції тощо).

- Органи місцевого самоврядування мають ухвалити статути громад й активно впроваджувати інструменти громадської участі мешканців громад.

- Запровадити можливість електронної реєстрації громадських і благодійних організацій через портал «Дія».

- Ухвалити новий закон «Про гуманітарну допомогу», що запровадить європейську модель автоматичного визнання гуманітарною допомогою визначеного переліку товарів.

- Як державний сектор, так і бізнес мають сприяти розвитку соціального підприємництва особливо на базі ОГС: через інструменти пільгового кредитування, пільгової оренди приміщень для ОГС, освітніх програм для соціальних підприємців тощо.

- Правозахисні організації оприлюднюють щорічний звіт за результатами моніторингу дотримання прав людини в Україні, що заслуховують на щорічних парламентських слуханнях.

- Запровадити на рівні Податкового кодексу зменшення оподаткування фізичних осіб-отримувачів допомоги, створення податкових стимулів для бізнесу, більше жертвувати на благодійництво.

- Запровадити державну субвенцію органам місцевого самоврядування для закупівлі обов'язкових соціальних послуг, зокрема в ОГС.

- Розподіл державної фінансової підтримки й фінансування з місцевих бюджетів для ОГС має відбуватися виключно через електронний конкурс проєктів.

- Внести зміни до Методики Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму з метою імплементації положень рекомендації ФАТФ.

- Забезпечити участь неприбуткових організацій у підготовці державними органами звітів Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

- Забезпечити діалог із правоохоронними органами, побудований на принципах демократії, співпраці та взаємного інформування.

1.4. Політика розв'язання проблем у сфері розвитку громадянського суспільства в перспективі 2030 року

1. Нормативно-правове забезпечення

1.1. Волонтерство, благодійництво, гуманітарна допомога

- Ухвалити нову редакцію закону «Про гуманітарну допомогу», що запровадить електронне декларування гуманітарної допомоги через спеціальну автоматизовану систему, зарахування до гуманітарної допомоги товарів, послуг, робіт і валюти, наданих іноземними донорами, електронне звітування про використання гуманітарної допомоги. Ухвалити нову редакцію Постанови КМУ № 927 «Деякі питання організації ведення автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги», таким чином, оновити технічне завдання для функціонування автоматизованої системи гуманітарної допомоги й реєстру отримувачів гуманітарної допомоги.

- Ухвалити зміни в закон «Про гуманітарну допомогу» (законопроєкт № 9111), які спрощують процедури декларування, розподілу, звітування гуманітарної

допомоги в умовах воєнного стану.

- Ухвалити акт Кабінету Міністрів України про прийняття державної цільової програми сприяння розвитку волонтерства в Україні у воєнний та післявоєнний період. У якій, серед іншого, передбачити: гранти для ОГС на поширення культури волонтерства, освітні заходи для громадян, державних службовців та представників ОМС щодо залучення у волонтерство, підтримку неприбутковим організаціям, зокрема комунальним і державним, щодо розвитку власних волонтерських програм, проведення інформаційних кампаній із питань застосування законодавства у сфері волонтерської діяльності, сприяння затвердженню й реалізації місцевих програм із розвитку волонтерства, заходи зі стимулювання залучення українських громадян у програмах регіонального (європейського) та міжнародного волонтерства тощо.

- Ухвалити зміни в Податковий кодекс (законопроєкт №9237), які скасовуватимуть оподаткування витрат на страхування життя та здоров'я волонтерів.

- Внести зміни в закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», які спрощуватимуть процедуру надання візи або посвідки про тимчасове проживання для довготермінових іноземних волонтерів, які працюють в Україні.

- Внести зміни в закон «Про повну загальну середню освіту» щодо сприяння розвитку волонтерства в закладах освіти.

- Внести зміни в чинне законодавство України для зниження вікового цензу для здійснення волонтерської діяльності (наприклад, внести зміни до Закону України «Про основні засади молодіжної політики», визначивши стандарти та умови залучення до волонтерства дітей, що не досягли 14-річного віку.).

1.2. Створення й реєстрація ОГС

- Внести зміни до закону «Про громадські об'єднання» (законопроєкт № 8084), які спрощуватимуть процедуру реєстрації громадських організацій, запровадять можливість реєструвати ГО електронно через Додаток «Дія», скасують обтяжливу реєстрацію символіки ГО, передбачать можливість реєстрації ГО в ЦНАП.

- Ухвалити актом КМУ варіативний модельний статут громадської організації, який дасть можливість автоматичної електронної реєстрації ГО.

1.3. Розбудова фінансової спроможності ОГС

- Необхідно прийняти зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України з метою запровадження механізму відсоткового відрахування (наприклад, через прийняття зареєстрованих у парламенті законопроєктів 7500 та 7501). Механізм дозволить кожному громадянину України до 2% від свого податку на дохід спрямовувати на підтримку неприбуткових (зокрема, громадських, благодійних або релігійних) організацій (механізм відсоткового відрахування). Крім того, необхідно розробити й прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які регулюватимуть процедури застосування цього механізму, підтримки громадського сектору, серед іншого, алгоритми ведення реєстру організацій, які можуть претендувати на призначення відсотка податку, порядок подання заяви платниками податку, звітування організацій, розподілу коштів із державного бюджету тощо.

- Внести зміни в Податковий кодекс, які зменшать податковий тиск на громадян, які потребують благодійної допомоги, а саме:

1) доповнити пп. 170.7.3 п. 170.3 статті 170 ПКУ, зазначивши розмір неоподатковуваної нецільової допомоги в десятикратному розмірі доходу, визначеного згідно з абзацом першим пп. 169.4.1 п. 169.4 статті 169 кодексу, а для окремих категорій осіб, які потрапили в складні життєві обставини, до п’ятнадцятикратного розміру доходу, визначеного абзацом першим пп. 169.4.1 п. 169.4 статті 169;

2) передбачити звільнення від оподаткування цільової благодійної допомоги, відповідно до вимог пп. 170.7.4. п. 170.4. статті 170 Податкового кодексу України, яку надають нерезиденти України, та доповнити пп. «а» згаданого підпункту положеннями, які охоплюють оплату витрат на лікування особи в іноземних медичних закладах;

3) внести зміни до статті 14 ПКУ, закріпивши визначення поняття «грант», а також модифікувати для застосування статей 170 та 292.

- Внести зміни в Податковий кодекс, які створюватимуть податкові стимули для приватних благодійників жертвувати на користь ОГС, а саме:

1) зняти обмеження з кількості коштів на закупівлю бізнесом товарів і послуг у неприбуткових ГО і БО;

2) збільшити ліміт, передбачений пп. 140.5.9 п. 140.5 статті 140 ПКУ, на суми коштів або вартість товарів, виконаних робіт, наданих неприбутковій організації. За його перевищення варто буде збільшувати фінансовий результат до оподаткування податком на прибуток підприємств із 4 до 10%;

3) підвищити ліміт суми, дозволеної для включення до податкової знижки фізичних осіб, до 10% від оподатковуваного річного доходу;

4) розширити сферу застосування податкової знижки й до інших оподатковуваних ПДФО доходів фізичної особи, окрім заробітної плати;

5) передбачити можливість застосування податкової знижки фізичними особами — підприємцями, які є платниками ПДФО.

- Внести зміни в усі акти КМУ й органів місцевого самоврядування, які визначать, що конкурси проєктів (державні гранти) для ОГС відбуваються лише в електронному форматі відповідно до процедур визначених у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» №1049.

- Ухвалити державну цільову програму розвитку соціального підприємництва, зокрема на базі ОГС. Передбачити в цій програмі державні видатки на проведення освітніх заходів по веденню соціальним підприємництвом, створення бізнес-інкубаторів, гранти на створення суб'єктів соціального підприємництва, пільгові банківські кредити тощо.

- Ухвалити зміни в закон «Про державну та комунальну власність», який запровадить пільговий режим оренди комунальної власності для ГО осіб з інвалідністю, ГО ветеранів, благодійних фондів.

- Внести зміни в Постанову Правління Національного банку від 19.05.2020 № 65 “Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу”, якими замінити контроль комерцйних банків, засновників ОГС, на банківський контроль за керівниками й членами правління або наглядових рад ОГС.

- Запровадити на рівні Бюджетного кодексу й закону про бюджет державної субвенції органам місцевого самоврядування для закупівлі обов’язкових соціальних послуг, зокрема в ОГС.

- Внести зміни до Методики Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму з метою імплементації положень рекомендації ФАТФ. Забезпечення участі неприбуткових організацій у підготовці державними органами звітів Національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму.

1.4. Залучення громадян і ОГС до вироблення національних і місцевих рішень

- Ухвалити законопроєкт «Про публічні консультації» №4254 з урахуванням всіх суб'єктів влади, включно з народними депутатами та Президентом і запровадити чіткі процедури залучення зацікавлених сторін до вироблення владних рішень, зокрема відкриті електронні консультації. Запустити роботу урядового порталу «Взаємодія», що містить набір основних електронних інструментів взаємодії з громадянами (звернення громадян, запити на інформацію, публічні консультації, електронні конкурси проєктів для ОГС, електронні петиції тощо).

- Ухвалити зміни в закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (законопроєкт №7283), який зобов'язує органи місцевого самоврядування ухвалити процедури й запровадити в усіх громадах інструменти громадської участі (громадські слухання, загальні збори, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадська оцінка (експертиза), механізми участі жителів у розподілі місцевого бюджету, публічні консультації, громадський бюджет і шкільний громадський бюджет). Законопроєкт розширює коло громадян, які мають право брати участь до консультацій до зареєстрованих жителів, ВПО і молоді з 14 років.

- Ухвалити зміни в закон «Про органи самоорганізації населення» (законопроєкт №6319), які спрощуватимуть процедуру створення й реєстрації органів самоорганізації населення, визначення їхньої території діяльності, уточнюватимуть повноваження ОСН і порядок звітування керівництва ОСН перед жителями. ОСН має стати колективним голосом жителів перед місцевою владою в усіх питаннях управління територією діяльності ОСН.

2. Інституційні зміни

2.1. Волонтерство, благодійництво, гуманітарна допомога

Основними інституціями, які отримують і розповсюджують гуманітарну допомогу є місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування.

- Важливо посилити спроможність цих органів влади ефективно й чесно розподіляти гуманітарну допомогу (підготовка керівних процедур, методичних матеріалів, проведення навчання службовців).

- Мінсоцполітики має змінити свою роль із «дозволювача», того, хто санкцінує, і контролера гуманітарної допомоги на функцію сервісного центру для операторів гуманітарної допомоги. Спершу має бути створена та впроваджена відкрита автоматизована система декларування гуманітарної допомоги й звітування про її роздачу.

- Важливо навчити працівників місцевих органів влади залучати волонтерів, створювати й керувати довготерміновими програмами роботи з волонтерами

задля розв’язання соціальних проблем громад і регіонів.

- Необхідно підвищити кваліфікацію вчителів суспільних наук у середній школі, проводити уроки волонтерства, розвивати культуру волонтерства під наставництвом дорослих передавати відповідні практики.

- Розвинути спроможність працівників податкових інспекцій надавати безплатні консультації щодо правильного оподаткування й оформлення благодійної допомоги для приватних благодійників.

2.2. Створення й реєстрація ОГС

Під час передачі функції державної реєстрації ГО від органів юстиції до реєстраторів органів місцевого самоврядування (ЦНАП) необхідно підвищити їхню кваліфікацію саме щодо особливостей створення й реєстрації громадських об'єднань.

Мінцифра і Мін’юст спільно мають створити й запустити в експлуатацію програмне забезпечення для здійснення електронної реєстрації ГО на Порталі «Дія».

2.3. Розбудова фінансової спроможності ОГС

Для ефективної реалізації державної молодіжної політики, Мінмолодьспорт має створити й запустити роботу Українського молодіжного фонду.

Мінфін і ДПС мають створити в Електронному кабінеті платника податків сервіс, який дозволяє громадянам електронно подати заяву щодо перерахування 2% від свого ПДФО на користь ОГС. Також Мінфін має створити електронний сервіс для формування та ведення реєстру ОГС, які беруть участь у відсотковому механізмі.

Податкові органи мають провести інформаційно-освітню кампанію для приватних благодійників (громадян і бізнесу) щодо нових податкових інструментів стимулювання благодійної діяльності, проінформувати, як правильно оформити податкові пільги й звітні документи.

- Варто навчити працівників органів державної влади й місцевого самоврядування організовувати та проводити електронні конкурси проєктів за допомогою державного сервісу Простір електронних конкурсів (https://grants.vzaemo.diia.gov.ua/).

- Запровадити в роботу комерційних банків ризикоорієнтований підхід під час здійснення фінансового моніторингу платежів неприбуткових організацій.

- Провести інформаційно-освітню кампанію для ОГС щодо законодавчих умов і бізнес-моделей вироблення та продажу соціальних послуг на державне замовлення.

2.4. Залучення громадян і ОГС до вироблення національних і місцевих рішень

- Створити урядову онлайн-платформу для публічних консультацій і забезпечити підключення та проведення публічних консультацій на цьому порталі всіх органів ВВ і ОМС.

- Провести підвищення кваліфікації службовців органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які відповідають за проведення публічних консультацій.

- Провести підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, які відповідають за зв'язки з громадськістю, щодо використання нових правових інструментів громадської участі (громадські слухання, загальні збори, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадська оцінка (експертиза), механізми участі жителів у розподілі місцевого бюджету, публічні консультації, громадський бюджет і шкільний громадський бюджет).

- ОМС мають оновити свої офіційні вебсайти та передбачити розділ «Громадська участь» в якому будуть відображатися інформація про реалізацію громадою нових правових інструментів участі.

3. Фінансування

3.1. Волонтерство, благодійництво, гуманітарна допомога

Корпоративні приватні благодійники за можливості повинні, закладати кошти в бюджетах підприємств на фінансування програм корпоративної соціальної відповідальності, через які підтримувати благодійні та волонтерські ініціативи.

Мінсоцполітики має закладати щорічні витрати в державному бюджеті на фінансування заходів державної цільової програми розвитку волонтерства в Україні. Органи місцевого самоврядування мають закладати в рамках місцевих бюджетів фінансування на заходи місцевих програм розвитку волонтерства в громаді.

Благодійна допомога здійснюється шляхом іноземних і національних донорів (фізичних і юридичних осіб приватного права).

3.2. Створення і реєстрація ОГС

Необхідне державне або донорське фінансування на створення та експлуатації програмного забезпечення для онлайн реєстрації ГО на Порталі «Дія».

Приватні юридичні компанії можуть передбачати в рамках своїх програм корпоративної соціальної відповідальності фінансування безплатних консультацій для громадян за реєстрацією та діяльністю громадських і благодійних організацій.

3.3. Розбудова фінансової спроможності ОГС

Мінмолодьспорт і Український молодіжний фонд має передбачати щорічнене фінансування для проведення конкурсів програмних та інституційних грантів для молодіжних і дитячих ГО.

Мінсоцполітики і Фонд захисту осіб з інвалідністю мають передбачати щорічне фінансування для проведення конкурсів програмних і інституційних грантів для ГО осіб з інвалідністю.

Мінветеранів має передбачати щорічне фінансування для проведення конкурсів програмних і інституційних грантів для ГО ветеранів.

Органи місцевого самоврядування мають щорічно передбачати в рамках місцевих бюджетів видатки на проведення конкурсів проєктів для ГО, благодійних організацій і ОСН.

Мінсоцполітики і ОМС мають щорічно передбачати кошти в державному і місцевих бюджетах для закупівлі соціальних послуг в тому числі і у ОГС.

Мінфін має розпочати планувати державний бюджет України з урахуванням можливості перерахування частини надходжень від податку на дохід фізичних осіб на рахунки ОГС.

Мінекономіки має закладати щорічні витрати в державному бюджеті на фінансування заходів державної цільової програми розвитку соціального підприємництва в Україні.

3.4. Залучення громадян і ОГС до вироблення національних і місцевих рішень

Органи державної влади й місцевого самоврядування в своїх річних кошторисах, мають почати закладати видатки на здійснення публічних консультацій, заходи аналізу політики, заходи взаємодії з громадськістю, заходи пояснення державної або муніципальної політики та видатки на цифровізацію інструментів громадської участі.

Органи місцевого самоврядування мають закладати в рамках місцевих бюджетів фінансування таких інструментів громадської участі як громадський бюджет громади і шкільний громадський бюджет.

Органи місцевого самоврядування мають фінансувати програми підтримки інституційного розвитку органів самоорганізації населення, як інструменту участі жителів у розв'язанні питань місцевого значення.

4. Комунікація реформ з суспільством

4.1. Волонтерство, благодійництво, гуманітарна допомога

Лідерство в розбудові нової відкритої та електронної системи роботи з гуманітарною допомогою належить Мінсоцполітиці. Головними противниками ліберальної та

прозорої системи роботи з гуманітарною допомогою є: Мінфін, Митна служба та місцеві державні адміністрації.

Лідером у створенні державної системи підтримки розвитку волонтерства мають надати Мінсоцполітики, Державна соціальна сервісна служба й органи місцевого самоврядування. Основним противником може бути Мінфін через блокування витрат з державного бюджету на виконання заходів розвитку волонтерства.

4.2. Створення і реєстрація ОГС

Лідерами у впровадженні електронної реєстрації ГО мають бути Мін'юст і Мінцифра. Головний спротив у цьому процесі може виникнути з боку Мінцифри у зв'язку з необхідністю пошуку фінансування на створення програмного забезпечення.

Також існує ризик, що не всі органи місцевого самоврядування включать послугу реєстрації ГО в свої ЦНАП.

4.3. Розбудова фінансової спроможності ОГС

Лідерами в розбудові системи доступних державних грантів для ОГС мають виступити: органи місцевого самоврядування, Мінмолодьспорт, Мінсоцполітики, Мінветеранів. Противником цієї реформи традиційно виступає Мінфін.

Лідером у запровадженні відсоткового механізму (переказ частини ПДФО на діяльність ОГС) має бути Мінфін, який одночасно є головним противником цієї реформи.

Лідерами в розбудові системи закупівлі соціальних послуг в ОГС мають виступити органи місцевого самоврядування й Мінсоцполітики. Основними противниками цього можуть бути голови громад.

Лідером в запровадженні доброзичливого банківського обслуговування ОГС мають бути керівники банків і НБУ.

4.4. Залучення громадян і ОГС до вироблення національних і місцевих рішень

Головними гравцями із запровадження процедур та практики залучення жителів громади до розв'язання питань місцевого значення є голови громад і депутати місцевих рад. На жаль, ці самі особи й можуть бути головними противниками запровадження цієї реформи. На національному рівні лідерство в цій реформі належить Комітету ВРУ з питань організації державної влади й місцевого самоврядування, Мінінфраструктури, Конгрес місцевих і регіональних влад та асоціаціям органів місцевого самоврядування.

Лідером у запровадженні реформи державного управління через імплементування процедури обов'язкових державних консультацій має стати Секретаріат КМУ, Мін'юст і Нацдержслужба. Основний спротив у впровадженні цієї реформи ми

можемо отримати від керівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

5. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

5.1. Волонтерство, благодійництво, гуманітарна допомога

Широкий спектр операторів гуманітарної допомоги (неприбуткові організації, органи влади й міжнародні гуманітарні організації) зможуть швидко й легко декларувати та завозити широкий перелік гуманітарної допомоги (товари, послуги, валюта) й звітуватися про її розподіл за допомогою автоматизованої системи гуманітарної допомоги.

В Україні розбудована державно-приватна екосистема сприяння розвитку волонтерства ефективність якої можна виміряти наступними показниками:

1) відсоток громадян, які визнають себе волонтерами;
2) відсоток громадян, які мають угоди про здійснення волонтерської діяльності з неприбутковими організаціями;
3) обсяг (у гривнях) послуг, наданих волонтерами протягом року;
4) кількість іноземних волонтерів, які здійснюють свою волонтерську діяльність в Україні;
5) кількість ОГС й органів влади, які офіційно (на основі договору), залучають до своєї діяльності волонтерів;
6) обсяг коштів витрачених із державного та місцевих бюджетів на підтримку заходів розвитку волонтерства.

5.2. Створення й реєстрація ОГС

Громадяни України зможуть швидко та зручно в електронному режимі зареєструвати ГО через Портал «Дія».

Громадяни України зможуть зареєструвати ГО безплатно протягом одного дня в будь-якому ЦНАП України.

5.3. Розбудова фінансової спроможності ОГС

Кожен громадянин України може зайти у свій електронний кабінет платника податків та визначити громадську, благодійну або релігійну організацію, якій буде перераховано 2% від обсягу його сплаченого податку на дохід.

Усі державні та місцеві конкурси проєктів для ОГС відбуватимуться за допомогою прозорого державного сервісу — Простір електронних конкурсів. ГО молоді, ГО ветеранів, ГО осіб з інвалідністю, спортивні ГО й ГО національно-патріотичного виховання мають гарантовані щорічні конкурси проєктів за кошти державного бюджету. Бюджет одного проєкту не менший, ніж 500 тис. грн. Вказані організації мають доступ до державних грантів інституційного розвитку.

ГО молоді, ГО ветеранів, ГО осіб з інвалідністю, спортивні ГО та ГО національно-патріотичного виховання, благодійні фонди мають пільговий режим оренди комунальної власності.

50% соціальних послуг, які закуповують державним та місцевими бюджетами, виробляють громадськими й благодійними організаціями.

Збільшення в 5 разів суми коштів, які отримали ГО та БО від продажу своїх послуг і робіт бізнесу.

Банківське обслуговування фінансової діяльності ОГС не блокує їх діяльність і не створює надмірних адміністративних перепон. Комерційні банки впровадили ризикоорієнтований підхід під час здійснення фінансового моніторингу неприбуткових організацій.

5.4. Залучення громадян та ОГС до вироблення національних і місцевих рішень

Усі органи виконавчої влади й місцевого самоврядування організовують публічні консультації щодо всіх своїх проєктів нормативно-правових актів на урядовій онлайн-платформі для публічних консультацій. Усі громадяни України та юридичні особи мають вільний доступ до публічних консультацій і надання своїх пропозицій до проєктів НПА.

У всіх 1470 територіальних громадах України ухвалені статути громад і детальні процедури інструментів громадської участі (громадські слухання, загальні збори, місцеві ініціативи, консультативно-дорадчі органи, громадська оцінка (експертиза), механізми участі жителів у розподілі місцевого бюджету, публічні консультації, громадський бюджет і шкільний громадський бюджет). До використання інструментів участі допущені не лише зареєстровані жителі громади, але й ВПО і молодь із 14 років.

У кожній громаді створені та функціонують органи самоорганізації населення (ОСН).

1.5. Червоні лінії у сфері політики ОГС

- Влада не має застосовувати інструменти адміністративного й кримінального переслідування активістів, громадських діячів, правозахисників, журналістів із політичних мотивів.

- Влада не повинна ігнорувати й затягувати розслідування кримінальних нападів на активістів і громадських діячів.

- Влада має утримуватися від необґрунтованої відмови від публічних консультацій і залучення суспільства до вироблення державних рішень.

- Влада має припинити необґрунтоване обмеження громадянських свобод (право на зібрання, право на приватність, право на інформацію, право на об'єднання тощо) в умовах воєнного часу. Влада має утримуватися від використання технологій штучного інтелекту для запровадження системи тотального слідкування за громадянами, які мають на меті збір та обробку персональної інформації, яку надалі використовують для переслідування активістів.

- ОГС повинні не порушувати принцип аполітичності своєї діяльності.

- ОГС повинні не порушувати таких принципів своєї діяльності, як: відкритість, прозорість, підзвітність, цільове використання коштів.

2. МЕДІЙНА СФЕРА

2.1. Нинішня ситуація у сфері медіа на початок 2023 року

Медійна сфера України, попри наявні олігархічні групи в телерадіопросторі, є досить незалежною та плюралістичною. В Україні діють як загальнонаціональні телестанції, радіостанції, так і регіональні та локальні. Суспільне, попри свою юність і хронічну недофінансованість, набирає обертів найперше через довіру глядача та незалежну редакційну політику.

Здебільшого преса Україна пройшла етап роздержавлення комунальної преси. Приватна преса існує в рамках світових тенденцій зменшення споживання та переходу до нішевих форматів. Окремим питанням стоїть питання друку, бо в Україні немає виробництва якісного газетного паперу, а вартість іноземної продукції є досить дорогою.

Онлайн сегмент розвивається достатньо динамічно. Він представлений як інтернет-дзеркала традиційних медій, онлайн-пресою, інтернет-каналами та сегментом професійного блогерства, аудиторія яких сягає сотень тисяч підписників.

Головним викликом для медійної сфери в Україні, як і для будь-якого сектору нашої економіки, є війна. З початку широкомасштабного вторгнення РФ щонайменше 215 телерадіомовників, онлайн- та друкованих медіа (загальнонаціональних, регіональних та місцевих) припинили повністю або частково свою діяльність через бойові дії та окупацію.

Повномасштабна війна спричинила й величезні економічні проблеми для медіа в Україні. Очікувано, що за підсумками 2022 року ВВП країни може скоротитися на 30-35%. Рекламний ринок, за різними оцінками, може недоотримати навіть більше. Глобальні міжнародні FMCG-рекламодавці, які завжди складали міцною основою рекламного ринку, із початку великої агресії майже не повернулися на нього, навіть попри те, що продажі їхньої продукції в Україні тривають. Рекламний ринок наразі

тримається на локальних рекламодавцях. Від нестачі рекламних коштів особливо потерпають медіа в регіонах, що були окуповані Росією, звільнені з окупації чи знаходяться недалеко від зони ведення бойових дій.

Тільки за перші пів року повномасштабної війни Росія скоїла 435 злочинів проти журналістів та медіа в Україні. Станом на 24 серпня російські військові вбили 37 журналістів в Україні, ще 14 журналістів були поранені, зниклими безвісти вважаються четверо журналістів. І всі ці цифри продовжують зростати.

У таких містах як Харків, яке постійно знаходиться під обстрілами, вкрай складно знайти людей, які хотіли б працювати журналістами. Що стосується регіонів під російською окупацією, то там журналістами залишаються працювати дуже сміливі люди, які під загрозою для життя та свободи, партизанськими методами, продовжують виконувати свою фахову роботу.

Російська федерація активно атакує український медійний простір як у фізичному вимірі: захоплює приміщення медій, атакує радіопередавальні комплекси й обстрілює телевізійні вежі, так і у віртуальному: перемикає інтернет-трафік через російські сервери, доступ до яких мають спецслужби РФ, а також який дозволяє відфільтровувати та повністю блокувати українські ресурси на окупованих територіях для повного контролю за інформацією там.

Окремою проблемою залишається платформа Телеграм, що не має європейської прописки, але яка стала не лише зручним інструментом комунікації, але й поширенням дезінформації. Двадцять четвертого лютого або ж декілька днів після того було запущено близько 100 анонімних локальних телеграм-каналів із меседжами російської дезінформації, які були зорієнтовані на населені пункти, що пізніше Росія або окупувала, або намагалася окупувати.

Однією з вимог Єврокомісії для вступу України до ЄС є узгодження українського медійного законодавства з законодавством ЄС. Протягом десятиліття створюють новий закон, відомий наразі як проєкт закону «Про медіа». Цей акт має замінити 5 морально застарілих чиннихзаконів, поширити свою дію на сферу “нових медій”, посилити регулятора та запровадити інститут співрегулювання. Уряд поставив перед собою амбітну мету змінити українське медійне законодавство до кінця 2022 року — закон про медіа було опубліковано в останній день року 31 грудня.

Попри дію воєнного стану, що дозволяє державі дуже значною мірою втручатися в роботу медіа, уряд втручається досить помірно: найбільші телеканали мовлять 24/7 новини (відомий як новинний марафон “Єдині новини”), у координації створення яких беруть участь представники влади. Водночас інтернет-медіа та радіо функціонують без такого втручання. Паралельно діють канали, які транслюють не новинний контент. Проте викликає певне занепокоєння зростання кількості державних телеканалів, що безпосередньо спростовує ідею створення суспільного мовлення. Тобто, до війни ми мали оновлення й розширення мовлення парламентського телеканалу — «Рада», державного каналу іномовлення — Freedom,

а з осені перезапустився державний розважальний телеканал — «Дом». Ще один канал “Ми-Україна”, що створений частиною команди колишнього олігархічного каналу “Україна”, також за деякими оцінками може фінансуватися за кошти платників податків. Заразом суспільне мовлення в 2023 році отримає найменший обсяг фінансування — 32% від мінімальної фінансової гарантії передбаченої законом.

2.2. Бачення стану медіасфери в перспективі 2030 року

Медійна сфера України в 2030 році має відновитися до воєнних показників у частині виробництва та поширення контенту, а також у фінансових показниках. Класичні медіа, такі як: телебачення, радіо, онлайн-преса постачають контент, як на обраній основній платформі, так і на сучасних каналах комунікацій, зокрема на централізованих та децентралізованих соціальних онлайн-середовищах.

Різноманітність українського медіаландшафту забезпечена існуванням різнотипових медій, які за територіальною ознакою — загальнонаціональні, регіональні та локальні громади, так і за тематичною спрямованістю. Медіа, як джерела інформації, задовольняють інформаційні потреби мешканців країни різного віку, рівня доходів, освіти тощо, а також активно взаємодіють з аналогічними суб’єктами поза межами країни, що стало наслідком посилення міграційних процесів, як побічного ефекту війни Російської Федерації проти України.

Блогери сформували правила самовизначення в двох основних категоріях: як мономедіа з жорстким дотриманням стандартів, а також блогери вільного жанру, які не користуються привілеями медій.

Рівень довіри українців до медіа є не нижчим, ніж довіра до основних публічних акторів — армії, церкви, волонтерів та ін. Довіра зростає через дотримання стандартів журналістики, розробки та ефективного впровадження правил органів співрегулювання, а також ефективній діяльності національного медіарегулятора.

Українці поступово підвищують показники медіаграмотності: вміють чітко перевіряти офіційні джерела, знають основні медіа, їх власників та політичну орієнтованість та мають рівень резистентності до інформаційних вкидів від 50% і більше.

Платформа Суспільного займає вагому позицію, як джерело перевіреної інформації, а також майданчик для формування суспільного діалогу з усіх вагомих сфер суспільного життя. Суспільне продукує просвітницький, історичний та інший контенти, що поширюються найбільш прийнятними каналами взаємодії з цільовими аудиторіями. VoD платформа суспільного є цінним джерелом для усього медійного ринку. Суспільне мовлення забезпечене гарантованими механізмами фінансування на рівні достатньому для ефективної діяльності та виробництва якісного контенту як самостійно, так і шляхом залучення незалежних виробників контенту.

Український медіапростір є частиною міжнародного медіаринку. Українські медіа виробляють самостійно або у співпраці з іноземними продакшенами контент, що має попит на європейському та світовому ринку, відповідає вимогам недискримінації. Система іномовлення України постачає спеціалізований контент на світові інформаційні майданчики.

Українське медійне законодавство гармонізовано з медійним законодавством ЄС, українські медійники беруть активну участь у розробці пан'європейських політик у галузі свободи слова та відповідних акторів.

Україна активно взаємодіє з соціальними платформами в частині протидії дезінформації, а також виробленні правил, що запобігають нейтральності в інтересах інформаційних агресорів.

2.3. Ключові зміни в сфері медіа, потрібні для досягнення бажаних результатів

Найбільшою проблемою наступного десятиліття буде відновлення медійного ринку, ураженого пандемією COVID-19 та повномасштабним вторгненням Російської Федерації. Одним із дієвих способів відновлення медіасередовища є дотримання гарантій фінансування Суспільного мовника повним обсягом. За таких умов Суспільне починає замовляти контент у медійних акторів, водночас допомагаючи відновитися медійному ринку. Таким чином, відбувається вливання коштів у ринок з одночасним підвищенням якості контенту, який має відповідати високим вимогам суспільного.

Слід налагодити взаємодію з великими дистрибуційними платформами щодо перекладу та адаптації, з одного боку, а з іншого — поширення українського контенту на платформах має посилити інтеграцію медійного простору в європейський і світовий контекст.

Україна має забезпечити ефективний захист авторського права, як ключового елементу розвитку сфери інтелектуальної власності, водночас формуючи імідж України як надійного партнера, що забезпечує виплату роялті та інвестує в розвиток культурних аудіовізуальних продуктів.

Медійний регулятор спільно з іншими державними інституціями має забезпечити ефективні засоби боротьби з монополізацією та приховуванням реальних власників медій.

Ринок має отримати ефективний захист від впливів національних та іноземних «bad actors як на медіа, так і на окремих журналістів, блогерів.

Медіаграмотність має бути ефективно інтегрована в різні комунікаційні та освітні програми, соціальні кампанії, щоб охопити різні верстви населення, як за віковими, так і соціальними показниками.

Професійна освіта журналістів потребує докорінного реформування з метою навчання фахових журналістів, зокрема тематичної направленості. Студенти мають на постійній основі отримувати можливість стажуватись в іноземних медіа за доступними програмами обміну.

Провести комплексне оновлення медійного законодавства й забезпечити його синхронізацію з директивами, що виробляють на рівні ЄС.

Застосовувати кращі міжнародні практики провідних медій (наприклад, Керівної групи з гендерної рівності Європейської мовної спілки), напрацьовані рекомендації міжнародних організацій та українського експертного середовища щодо протидії гендерним стереотипам, дискримінації, гендерному насильству й забезпечення гендерної рівності та прав людини в українському суспільстві.

2.4. Політика розв'язання проблем у медійній сфері в перспективі 2030 року

1. Нормативно-правове забезпечення

Україна наблизилась до формального виконання вимог Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. Йдеться про 7 вимог Європейської комісії до України як країни кандидата в члени ЄС в частині гармонізації з **Директивою ЄС про аудіовізуальні медіа сервіси**. Верховна Рада України ухвалила в грудні **Закон України "Про медіа**" та зміни до рекламного законодавства й таким чином завершила виконання зобов'язання на законодавчому рівні. Ухвалені акти потребують належної імплементації на рівні підзаконних нормативно-правових актів, актів органів співрегулювання, а також розробки змін до законів, у випадку, якщо запропоновані механізми не будуть належним чином впроваджені.

Звразом Україні належить виконати зобов'язання взяті на себе ще перед Радою Європи, зокрема щодо створення Суспільного мовлення. Так, із 2017 року — року створення Суспільного мовника (нині — суб'єкта у сфері суспільних медіа) Національна суспільна телерадіокомпанія України жодного разу не отримала мінімальної гарантії в 0.2% від видатків загальної частини державного бюджету за попередній рік, як це передбачено законом. Така гарантія, як і аналогічні гарантії в інших сферах, є нівельованою Бюджетним кодексом, що змушує продовжувати пошук нової моделі фінансування, зокрема через кошти ренти за використання радіочастотного спектра або із застосуванням гібридних моделей фінансування.

Водночас із набуттям на рівні ЄС сили **Акту про свободу медіа** Україна має внести цей акт у перелік актів, що потребуватимуть імплементації, зокрема через гарантії незалежності суспільних медій, що ним передбачаються.

З огляду на висхідну динаміку споживання контенту з інтернету, зокрема соціальних мереж та гібридних платформ, на кшталт, Телеграму, Україна має долучити до плану імплементації актів Європейського союзу також імплементацію уже чинних **Акта**

про цифрові сервіси та **Акта про цифровий маркетинг**, що порушують діяльність та інтернет-посередників, зокрема соцмереж, роль яких під час пандемії COVID-19 та повномасштабної агресії значно зросла, у т.ч. і в негативному контексті, створюючи "охолоджувальний ефект" для медіа. У контексті свободи слова та розвитку медіа, а заразом із правами на інформацію й приватність, особливої уваги потребуватиме майбутній **Акт ЄС про штучний інтелект**.

У контексті медіа та виборів Україна має забезпечити імплементацію майбутнього **Акта ЄС про прозорість та таргетування політичної реклами**, бо його основний фокус стосується сфери онлайн та соціальних мереж. У цьому аспекті також потребуватиме ухвалення законопроекту, щодо змін до Виборчого кодексу України — цей пакет змін було вилучено з перехідних положень закону про медіа та зареєстровано окремо.

Ухвалений у 2022 році новий **Закон України "Про авторське право і суміжні права"** потребує належної імплементації, що дозволить авторам отримувати авторські винагороди та розвивати ринок виробництва контенту, а в контексті діяльності медіа новий закон потребує коригування щодо належного запровадження свободи панорами. Дієвий захист авторського права — від законодавчих змін до спроможності судів та виконавчих служб його захищати є однією з важливих засад подальшого розвитку медіа та всього ринку креативних послуг.

З огляду на кризу, викликану війною сфера креативних послуг потребує й додаткових податкових стимулів, зокрема легалізації меценатства у сфері виробництва контенту, бо відновлення ринку виробництва прогнозують не раніше 2030 року.

Окремої активності, зокрема і тісній співпраці з експертним середовищем самого ЄС, потребує пошук рішень на законодавчому рівні щодо недобросовісних акторів або акторів із третіх країн, що пропонують свої цифрові сервіси і які не знаходяться під юрисдикцією США чи ЄС, а також удосконалення політик великих соціальних мереж у контексті захисту свободи слова та винятків щодо країн, що знаходяться під агресією інших країн.

2. Інституційні зміни

Екосистема органів у сфері інформаційної політики, що склалася в останні роки показує правильність руху, як із точки зору вироблення політик, так і охоплення й аналізу медійного середовища. Поява Центру стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки у складі Міністерстві культури та інформаційної політики, а також поява проєкту "Фільтр" із розвитку медіаграмотності є важливими ініціативами, як в короткостроковій, але більше в довгостроковій перспективі налагоджують механізм протидії дезінформації та спеціальних інформаційних операцій, а також допомагають підвищити рівень.

Водночас закон про медіа вперше за історію Національної ради України з питань телебачення й радіомовлення надав їй можливість бути правдивим регулятором,

водночас охопити сферу не лише традиційних медіа, а й новітніх форм, зокрема каталогів програм, онлайн-преси. Однак, для якісного виконання своїх функцій Національна рада мусить мати належний рівень фінансування та достатню кількість персоналу, здатного виконувати визначений законом і Стратегією обсяг завдань. Заразом важливо й забезпечувати незалежність посиленого регулятора від впливу з боку як влади, так і пов'язаних із владою приватних структур (олігархів), бо в такому разі можна отримати орган цензури.

Прозорість, незалежність та підзвітність Українського культурного фонду та Державного агентства з питань кіно — це те, що також потрібно розбудовувати. Вилучення Держкіно з-під контролю Міністерства культури, а також не переобрання в належний термін наглядової ради УКФ та виключення громадськості з обговорення стратегії розвитку кіноіндустрії — приклади, які не мають повторюватися в майбутньому. Роль цих двох інституцій, а також Суспільного мовлення для повоєнного відновлення медійного ринку є ключовими. Забезпечення їх ефективності й незалежності є одним з основних завдань на наступні роки.

Посилення інституційної спроможності МКІП, а також належне інституційне забезпечення й фінансування таких проєктів як Центр стратегічних комунікацій та Фільтр. Державні ініціативи з просування медіаграмотності мають ефективно використовувати, як наявні власні напрацювання, так і розроблені незалежними гравцями, зокрема залучаючи їх до втілення таких програм у рамках партнерств та коаліцій.

У царині освіти Міністерство освіти та науки спільно з Міністерством культури та інформаційної політики має переглянути підходи до освіти журналістів, зокрема визначити доцільність існування бакалаврських програм. Також, з огляду на прогнозовану нестачу кадрів в усіх галузях вжити заходів для підготовки кадрів у сфері журналістики, кінематографії та дотичних до них спеціальностей (менеджменту в сфері медіа, юриспруденції тощо), щоб забезпечити галузь достатньою кількістю спеціалістів належної якості, а також, щоб забезпечити конкурентоспроможність української медіасфери на міжнародному ринку.

Майбутнє платформи іномовлення має враховувати чіткі задачі та цілі, які виконуватиме, а також фактичну спроможність держави забезпечувати виробництво контенту. Можливим розвитком є інкорпорування іномовлення в систему суспільного мовлення, чіткішого таргетування цільової аудиторії, а відповідно й формування сітки мовлення відповідно до неї. Альтернативний розвиток вбачаємо в перетворенні іномовлення на продакшн, який вироблятиме контент для інших мовників, зокрема світових агенцій.

Органи державної влади та медіа мають розробити й впровадити політики щодо комунікації з окупованими, нещодавно звільненими територіями України.

Окремим питанням постає запровадження дії інформаційного законодавства на звільнених від окупації територій, що були окуповані до 24 лютого 2022 року. Таке

запровадження потребуватиме не лише окрему часолінію та етапність, але і формування з нуля всієї інфраструктури — відновлення філій Суспільного, представників Національної ради, інформаційних департаментів органів влади, відповідальних за доступ до публічної інформації та ін. Таке відновлення буде можливе лише після повного звільнення регіонів і наразі можливо лише відносно оцінити етапність і час необхідний на запуск законів у сфері медіа та свободи інформації.

3. Фінансування

Фінансування медійної сфери має відбуватися на різних щаблях із різними цілями. Так, базовим рівнем є забезпечення незалежності суспільних медіа та регулювання відповідно до гарантій, встановлених законом про медіа та про суспільні медіа України. Належне фінансування регулятора дозволить виконувати покладені на нього повноваження, зокрема проводити оцінку ринку, формувати адекватну Стратегію та щорічні плани. Фінансування Суспільних медіа не лише забезпечує виконання їх місії, але і дозволяє запустити кошти на ринок через систему пітчингів, в яких можуть брати участь і незалежні студії та інші комерційні медіа.

Другим рівнем є фінансування ринку креативних індустрій через програми УКФ та Держкіно. Відповідно в державному бюджеті мають виокремити кошти на відновлення цього ринку. Окрім цього Україна має вжити всіх необхідних кроків для участі медій та продакшенів у програмах “Креативна Європа” та ін.

Залучення донорського фінансування та створення умов для іноземних інвестицій має дозволити великим, а надто локальним медіа відновити свою діяльність, особливо в регіонах, що найбільше постраждали від російської військової агресії, де почасти діяльність медій доведеться починати з нуля.

4. Комунікація реформ із суспільством

Суспільству потрібно продовжити пояснювати важливість Суспільних медіа, а також нового явища — медіа громад. Комунікація щодо важливості Суспільного для демократії в цілому, так і медійного ринку має відбуватися постійно на всіх рівнях — від членів парламенту до різних соціальних груп.

На шляху до повоєнної відбудови медіагалузі на Україну чекатимуть дві потенційні небезпеки: небажання держави відмовитися від встановленого протягом дії воєнного стану контролю над медіа та відмовитися від створених медій. Так, на сьогодні вже діють радійна й телевізійна станція Міністерства оборони, парламентський телеканал Рада перетворений на новинний канал, що не є відповідним його природі і функціям. Також суттєвим ризиком є відновлення медіавпливу старих або поява нових олігархів через неспроможність побудувати самоокупний медіаринок.

5. Кроки/етапи змін

1) Відновлення та розвиток медіасектору безпосередньо пов'язаний із перебігом бойових дій та відновленням контролю над тимчасово окупованими територіями. Оскільки після звільнення території, потрібен час для відновлення телекомунікаційної інфраструктури — телевізійних веж, оптичних ліній, системи мобільного зв'язку.

2) Відновлення роботи Суспільного на звільнених територіях залежатиме від стану об'єктів та від обсягів фінансування, що дозволять швидко відновити роботу на звільнених філіях, за умови, якщо вони не будуть пошкоджені бойовими діями. Відновлення або запуск інших медій залежатиме від стану популяції в конкретних регіонах, бо за відсутності або незначній кількості споживачів жодне медіа не зможе існувати.

3) Адаптація Європейських директив має відбуватися за можливістю де-факто без очікувань формальних рішень, бо розвиток медійної та інформаційної сфери є надзвичайно стрімким для уніфікації правил та формування перспективи різним бізнесам та іншим акторам працювати в єдиному середовищі, Україна має докладати максимально зусиль та рухатися паралельними треками з країнами ЄС.

6. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

1. Україна вчасно імплементує положення актів ЄС, що дозволяє створити фактично єдиний простір для гравців у медійній сфері.

2. Україна імплементувала зобов'язання в медійній сфері перед ЄС та відкрила доступність таких програм, як "Креативна Європа", що дозволяє розвиватися медійному ринку.

3. Україна забезпечила належне фінансування регулятора та Суспільного.

4. Українські суб'єкти у сфері медіа впроваджують передові (диджитал) підходи до роботи, мають кошти на R&D;

5. Громадяни мають доступ до інформації, як про загальнодержавні події та рішення, так і про події й рішення в рамках своїх громад.

6. Рівень медіаграмотності в 2030 році сягає понад 80% населення.

7. Канал Рада перетворено на класичний парламентський канал, решта медій створених у рамках воєнного часу приватизовані або ліквідовані.

2.5. Червоні лінії у сфері медіа

Під час розробки медійного законодавства є неприпустимо створювати умови для обмеження свободи слова під формальним приводом забезпечення інтересів національної безпеки з метою цензури.

Держава не повинна займатися пропагандою всередині своєї країни та/або концентровано спрямовувати її на своїх громадян.

Медіа у своїй роботі не можуть порушувати етичні та професійні стандарти журналістики, поширювати дезінформацію.

Розділ ІІІ.

ПРАВА ЛЮДИНИ: РЕІНТЕГРАЦІЯ, ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА ЩОДО ЛГБТ+

1. ПРАВА ЛЮДИНИ ТА РЕІНТЕГРАЦІЯ

1.1. Нинішня ситуація у сфері прав людини та реінтеграції на 2023 рік

Збройна агресія проти України, яка розпочалася в 2014 році з окупації АР Крим та м. Севастополь, захоплення окремих районів Донеччини та Луганщини, і яка продовжилася широкомасштабними військовими діями РФ на території України у 2022 році, спричнила грубі порушення міжнародного гуманітарного права, зокрема прав людини.

До лютого 2022 року основні виклики для сфери прав людини полягали в забезпеченні реалізації прав тих, хто постраждав внаслідок збройної агресії проти України.

Актуальними для України щодо забезпечення прав людини, формування та реалізації політики реінтеграції станом на початок 2022 року були захист та реалізація прав внутрішньо переміщених осіб (спершу пошук довгострокових рішень у сфері забезпечення житлом, працевлаштування), забезпечення розшуку осіб, зниклих безвісти в умовах збройної агресії, підтримка осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та їхніх рідних. Мешканці окупованих територій стикалися з обмеженням свободи слова, мирних зборів та асоціацій; обмеженням мовних та освітніх прав громадян України у сфері навчання та використання рідної мови. Внаслідок окупації були порушені економічні, соціальні права громадян на тимчасово окупованих територіях Криму, Донеччини та Луганщини. Актуальним були питання: забезпечення зв'язків із мешканцями тимчасово окупованих територій АР Крим та м. Севастополь, окремих районів Донеччини та Луганщини шляхом обладнання пунктів пропуску на лінії розмежування в Донецькій та Луганській областях та адміністративній межі з окупованим Кримом; сприяння в отриманні документів українського зразка (насамперед мова про свідоцтва про народження й смерть особи, отримання паспорта громадянина України тощо); забезпечення реалізації освітніх прав тощо.

Після початку широкомасштабної збройної агресії в лютому 2022 року знов набули актуальності питання забезпечення оперативної та масштабної евакуації громадян України з територій, які знаходилися під ризиком окупації, на яких відбувалися бойові дії, надання гуманітарної допомоги. З новою гостротою постало питання масових порушень прав людини та тимчасово окупованих територій, зокрема, внаслідок депортації українських громадян, застосування практики насильницьких

зникнень, катувань, вбивств насамперед активних громадян України, які демонстрували свою українську позицію й нелояльність до окупаційної влади. Окупаційна влада вживає заходи щодо нав'язування російського громадянства та отримання російських паспортів, а також дії, направлені на заміщення населення. Крім того, на окупованих територіях впроваджують мобілізаційні заходи, а також організують призов на строкову службу до лав збройних сил РФ. Як нав'язування громадянства РФ, так і примус до строкової служби виглядають як реалізація державної стратегії РФ щодо окупованих нею територій України.

Широкомасштабна збройна агресія проти України суттєво загострила питання дотримання та захисту прав людини й основоположних свобод. Воєнний стан, оголошений із першого дня вторгнення російської армії, створив умови для введення в дію низки відповідних обмежень, які, втім, можуть вважатися як пропорційні в умовах широкомасштабної збройної агресії та окупації значної території України. Суттєво збільшилася кількість осіб, які мігрували у зв'язку з війною. Особи, які покинули територію України внаслідок війни, отримали в країнах ЄС тимчасовий захист. Актуальним завданням держави стала підтримка зв'язків із громадянами України за кордоном, їхній захист (насамперед дітей, які перемістилися без супроводу батьків; осіб з інвалідністю тощо). З покращенням безпекової ситуації актуальним завданням мають стати цілісні політики стосовно підтримки в поверненні громадян в Україну.

Значні негативні наслідки збройної агресії проти України й чимале збільшення кількості переміщених осіб зумовило необхідність суттєвої зміни вектора державної політики з інтеграції ВПО та вибудовування більш комплексного реагування на виклики переміщення. Важливим кроком стала б розробка гендерно чутливої державної політики щодо підтримки осіб, які мігрували за межі України. Важливими є підтримка зв'язку з ними та забезпечення дотримання їхніх прав під час перебування за межами України, а також майбутня реінтеграція після повернення. Особливо нагальними, зважаючи на соціодемографічний склад тих, хто виїхав за межі країни (переважно жінки та діти), є питання реалізації освітніх та трудових прав, убезпечення від експлуатації та торгівлі людьми.

Після початку широкомасштабної збройної агресії збільшилася територія, яка тимчасово знаходиться під окупацією РФ. Так, окрім окупованої території АР Крим та м. Севастополь, окремих районів Донецької та Луганської областей, під окупацію потрапили території Запорізької, Київської, Миколаївської, Харківської, Херсонської, Чернігівської областей, а також території в Донецькій та Луганській областях, що не були окуповані станом на 24.02.2022 року. Після успішних дій української армії частина територій була деокупована, втім, через рік після початку широкомасштабної збройної агресії під окупацією перебувають 1877 населених пунктів.

Водночас усе більш актуальними стають питання відновлення контролю над нині окупованими територіями й необхідності вживання наступних кроків із реінтеграції деокупованих територій у правовий, освітній, культурний, інформаційний простори

України. Важливим питанням стає відповідальність для осіб, які залишалися й проживали на тимчасово окупованих територіях України (тих, що окупували з 2014 року, та тих, які тимчасово контрольовані армією РФ після 24 лютого 2022 року). У березні 2022 року до Кримінального Кодексу України були внесені зміни, зокрема запроваджена кримінальна відповідальність за "колабораційну діяльність" (стаття 111-1 КК України) — широкий список дій та форм співпраці з окупаційною владою у сфері освіти, господарської діяльності, реалізації публічної влади на окупованих територіях тощо. Станом на 07.05.2023 за даними Офісу Генерального Прокурора України відкрито 5247 кримінальних проваджень за статтею 111-1 КК України.

Потребує уваги та ретельного аналізу й питання приведення у відповідність до вимог та стандартів ЄС й інших міжнародних документів наявного українського законодавства і практик та законопроєктів щодо сфери дотримання прав людини і реінтеграції, особливо зважаючи на набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС. Водночас особливої уваги набувають питання дерогації (відступу) від міжнародних зобов'язань у сфері прав людини умовах воєнного стану й аналіз заходів та наслідків такої дерогації.

1.2. Бачення стану справ у сфері прав людини та реінтеграції в перспективі 2030 року

Реінтеграція, відновлення прав людини, спроможності громад, територій після деокупації має бути наскрізним елементом різних політик. Це потребуватиме реформ у сфері управління, децентралізації, соціальних, культурних процесів, які б враховували наслідки окупації. Процес реінтеграції означає фактично перезапуск механізмів управління територіями, правоохоронної сфери, безпекової складової з урахуванням загального українського контексту реформ, які вже відбулися. Окупація АР Крим та м. Севастополь, окремих районів Донеччини та Луганщини в 2014 році фактично викреслила ці регіони з процесів загальноукраїнських трансформацій (реформ децентралізації, освіти, медицини, управління тощо). Тому відповідне відновлення для територій означатиме фактично процес реінтеграції з врахуванням завдань, моніторингу та оцінки реформ, які тривали в Україні впродовж дев'яти років.

Необхідно формувати візії та рішення стосовно налагодження життя та реінтеграції всіх процесів життєдіяльності населення на деокупованих територіях. Відповідні питання також пов'язані з реагуванням на масові порушення норм міжнародного гуманітарного права з боку РФ, а також у форсуванні процесів так званої "інтеграції" тимчасово окупованих територій у російський правовий, фінансовий, освітній, культурний, інформаційний та інші простори, які відбувалися протягом усього періоду тимчасової окупації.

Реінтеграція має бути забезпечена відповідними політиками, кадровим складом, спеціалізованою законодавчою базою. Зокрема, потребують імплементації реформи

щодо управління територіями, які відбулася в Україні протягом 2014-2023 років, зокрема у сфері децентралізації, реформування правоохоронної сфери, освіти, медійної сфери та інших. Реінтеграція також потребує зусиль у ліквідації наслідків окупації в соціально-культурному вимірі, зокрема в нівеляції впливу російських соціокультурних наративів на суспільне середовище, що потребуватиме комплексної політики в культурній та інформаційній сферах.

Політика реінтеграції також передбачає відновлення на деокупованій території інститутів громадянського суспільства з урахуванням їх фактичного витіснення окупаційною владою з територій, що тимчасово перебувають під контролем РФ.

Процес реінтеграції має обов'язково враховувати й права постраждалих — від окупації, російської агресії до відновлення справедливості. Актуальним завданням є напрацювання візії, нормативно-правових актів щодо перехідного правосуддя.

Забезпечення реалізації прав людини й основоположних свобод в умовах безперервної збройної агресії проти України значним чином залежить від характеру та тривалості війни, перебігу та характеру деокупації територій, зокрема тих, які було окуповано РФ у 2014 році. Відтак можуть розглядати **різні сценарії** майбутнього розвитку ситуації.

Сценарій 1. У разі реалізації сценарію щодо відновлення територіальної цілісності України в кордонах 1991 року, відбуватимуться процеси реінтеграції, які завершать частину комплексу перехідного правосуддя: (a) постраждалим буде надано компенсацію; (b) уражені окупацією регіони будуть (ре)інтегровані в правовий, політичний, соціально-економічний простори України; (c) буде проведено вибори за демократичними стандартами, триватимуть реформи у сфері децентралізації, управління освіти, медицини та інші; (d) продукуватиметься бачення та його реалізація стосовно економічної моделі розвитку відповідних територій, інтеграції в економічному, логістичному українських просторах; (e) громадяни відповідних територій залучатимуться до політик у сфері європейської інтеграції; (f) реалізовуватиметься системна міжнародна допомога процесу реінтеграції та відновлення у вигляді інфраструктурних, гуманітарних проєктів. Також заходи з реагування та відновлення є детермінованими характером руйнувань територій під час деокупації.

Сценарій 2. У разі можливого тривалого замороження війни, ведення бойових дій середньої інтенсивності, частина територій України, окупованих РФ, може залишитися під контролем країни-окупанта. Відтак різні регіони України будуть під загрозою ураження, регіони, які знаходяться на кордонах зони бойових дій підлягатимуть ураженню. У такій ситуації траєкторія політики реінтеграції може бути подібна до процесів реінтеграції 2014-2022 років, але з більшою частиною загроз ризиків, бенефіціарів. Відповідно мають бути: (a) впроваджені всі заходи моніторингу порушень прав людини на тимчасово окупованих територіях; (b) здійснені політики щодо забезпечення зв'язків із нашими громадянами, які

залишилися на окупованих територіях; (c) впроваджені політики щодо допомоги ВПО; (d) розроблені заходи постійного реагування на російську агресію (підтримка критичної інфраструктури, цивільний захист, гуманітарна допомога, безпекові заходи тощо); (e) забезпечені заходи міжнародної співпраці з метою надання гуманітарної, безпекової допомоги, реагування на порушення прав людини. Водночас постійно актуалізовуватимуться питанння безпекових загроз, гуманітарних викликів та повноцінного відновлення територій України, що через різні міжнародні інвестиції, спрямовані на відновлення та модернізацію, зробить цей процес доволі ризикованим та ресурсозатратним.

Втім, якщо до 2030 року російська агресія припиниться, перед державою Україна постануть численні питання, пов'язані з подоланням негативних наслідків війни (відновлення знищеної інфраструктури, житлового фонду, сприяння поверненню переселенців до покинутого місця проживання, організація системи управління тощо). Важливим завданням є здійснення реформ, необхідних для майбутньої європейської інтеграції України (реформа СБУ, забезпечення незалежності судової системи, захист персональних даних та інші).

Актуальним є розуміння загального контексту умов реінтеграції. Зокрема, влітку 2022 року Україна отримала статус кандидата в члени ЄС, ведеться дискусія та діалог про потенційний початок перемовин про членство. Реінтеграція може відбуватися в умовах комплексних процесів глибокої інтеграції України в Європейський Союз та за умови дотримання стандартів із прав людини. Відновлення на звільнених територіях відбуватиметься із цілковитим врахуванням та впливом європейської перспективи та поступу України.

Тож на період до 2030 року основним заданням стане реінтеграція деокупованих територій та їхніх мешканців у правовий, культурний, освітній, інформаційний простори України. Під час проходження цього етапу варто запровадити підходи правосуддя перехідного періоду (Transitional Justice) з необхідними коригуваннями, пов'язаними з міжнародним характером збройного конфлікту.

1.3. Ключові потрібні зміни у сфері прав людини та політики реінтеграції

Попри активну фазу повномасштабної збройної агресії, актуальним завданням є опрацювання стратегічних та оперативних напрямів політики у сфері реінтеграції, які базуються на:

- візії майбутнього відновлення територій, які наразі є окупованими, але будуть деокупованими (звільненими);
- заходах ургентного реагування після деокупації територій;
- опрацювання політик перехідного правосуддя (амністія, люстрація).

Відтак необхідним є:

а) проведення аналізу проблемних питань, із якими стикнуться мешканці деокупованих територій після їх повернення під контроль України (наприклад, питання документів, виданих на окупованих територіях, питання кримінальних проваджень і вироків, які були винесені окупаційною владою, питання права власності тощо);

б) маппінг ключових реформ, які відбулися чи відбуваються на територіях, підконтрольних Уряду України, протягом періоду тимчасової окупації окремих її територій (зокрема, децентралізація, декомунізація, реформи в сфері освіти тощо).

в) напрацювання візії економічного та соціального відновлення тимчасово окупованих територій, зокрема економічні, логістичні питання щодо майбутнього розвитку територій;

г) формування політики щодо повернення в Україну громадян України (переважно жінок із дітьми), які виїхали за межі країни після початку широкомасштабної збройної агресії, а також сприяти поверненню ВПО чи майбутній інтеграції в нові громади. Важливо розробляти відповідне законодавство, яке забезпечить підтримку відновлення деокупованих територій, зокрема заохочуватиме повернення громадян, із метою майбутнього працевлаштування. Водночас сприятиме залученню інвестицій через полегшення податкового навантаження на бізнеси тощо. Утім, перший крок полягає в підтримці відновлення соціальної інфраструктури (у закладах дошкільної, шкільної освіти, медичні заклади);

д) передбачити програми реінтеграції ветеранів, членів їхніх родин у мирне життя.

Необхідним є запровадження належного механізму притягнення до відповідальності за злочини, вчинені в умовах збройного конфлікту проти України. Існує ризик того, що національна система правосуддя не здатна впоратися з таким обсягом завдань, які стоять перед нею зараз, тому необхідним буде запровадити нову систему (національні гібридні суди, міжнародний трибунал щодо злочину агресії тощо).

Унаслідок війни й збройної агресії проти України існує небезпека виникнення нових ліній напруги та розколів у суспільстві (наприклад, між тими, хто жили в окупації, та на підконтрольних уряду України територіях; між ВПО та місцевими громадами; між тими, хто евакуювався за кордон, та тими, хто лишився в Україні тощо), тому важлио організовувати події, які спрямовані на підвищення соціальної згуртованості, зокрема через інструменти представницької демократії та громадської участі, а також заходи щодо протидії популістичним настроям, що поляризують спільноти.

1.4. Політика розв’язання проблем у сфері реінтеграції в перспективі 2030 року

1. Нормативно-правове регулювання питань реінтеграції в 2022/2023 роках

У 2022 році низка стратегічних документів зі сфери прав людини знаходилися на етапі реалізації, зокрема:

- Національна стратегія у сфері прав людини та відповідний План дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки.

- Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя й відповідний план реалізації.

- Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року.

Ці документи мали задавати вектори державної політики й бути дороговказами для розвитку різних сфер. Водночас усі ці стратегічні документи об'єднувало те, що вони не мали фінансового забезпечення.

Станом на травень 2023 року можна говорити про те, що всі ці стратегічні документи або знаходяться в процесі оновлення, або вже оновлені. Основною причиною цього є необхідність врахувати нові виклики, які породжує широкомасштабна збройна агресія проти України.

Так, 7 квітня 2023 року Кабінет Міністрів прийняв Розпорядження №312-р, яким була затверджена *Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року* та відповідний операційний план заходів з її реалізації у 2023-2025 роках. Цей стратегічний документ має на меті зменшення впливу негативних наслідків внутрішнього переміщення, зумовленого збройною агресією проти України, на громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України. Це можливо шляхом впровадження комплексних та дієвих механізмів державного реагування на виклики, які виникають із моменту прийняття особою рішення про переміщення, під час її соціальної адаптації та інтеграції в приймаючій громаді, а також у разі добровільного повернення особи до покинутого місця проживання та її реінтеграції. Стратегія державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року замінила попередній стратегічний документ Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року.

Національна стратегія у сфері прав людини, як і Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя знаходиться в процесі оновлення. План заходів із реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя був оновлений 4 квітня 2023 року.

Питання, які пов'язані з реалізацією прав людини та реінтеграцією окреслені в Плані відновлення України, який напрацьовує Національна рада відновлення України від наслідків війни. Зокрема, у проєкті Плану є розділ "Права людини", також окремі питання висвітлені в блоках "Юстиція" та "Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави". Станом на травень 2023 року План відновлення України від наслідків війни не ухвалено.

Попри важливість питання реінтеграції тимчасово окупованих територій, наразі немає цілісної візії щодо процесів реінтеграції. Ключовою складність полягає в формально-юридичному сенсі, оскільки всі території — і ті, що були окуповані у 2014 році, і ті, що тимчасово знаходяться під контролем РФ із 2022 року — є тимчасово окупованими РФ. Українське законодавство не розрізняє їх, бо фактично ці території окуповані однією і тією ж державою. Водночас наслідки окупації впродовж понад дев'ятьох років, що донині триває, відрізняється від тих, які настають після декількох місяців окупації і навіть року.

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України анонсувало початок напрацювання закону про правовий режим деокупованих територій. Поки деталі невідомі, але віцепрем'єр-міністерка — міністерка з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій — повідомила, що основними завданнями законопроєкту є не лише відновлення державної влади та забезпечення справедливості, але й питання майна, документів і судових рішень, відновлення українського інформаційного простору та гуманітарної складової.

Водночас Постійна Представниця Президента України в АР Крим повідомила, що на базі Представництва діяла робоча група, яка напрацювала перелік першочергових кроків після деокупації Криму. Робоча група зосередила увагу на таких напрямах: відновлення роботи органів публічної адміністрації та кадрового забезпечення; притягнення до відповідальності за міжнародні злочини та злочини проти національної безпеки; питання амністії та люстрації; верифікації документів та рішень окупаційних судів; питання права власності й гуманітарної політики, а також демілітаризації освітньої та культурної сфер. Вказані напрацювання робочої групи були презентовані, зокрема народним депутатам України у травні 2023 року.

Важливо зауважити, що в Україні вже були ухвалені деякі законодавчі ініціативи, які спрямовані на майбутнє відновлення та захист постраждалих внаслідок збройної агресії осіб. Так, у лютому 2023 році парламент ухвалив Закон України "Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України" (набув чинності 22 травня 2023 року).

Якщо говорити про формування політик та законодавчої бази для постконфліктного/повоєнного врегулювання, ліквідації наслідків широкомасштабного російського вторгнення, то гостро відчувається потреба у впровадженні політики у сфері реінтеграції, зокрема: а) перехідного правосуддя; б) підходів управління територіями (управління під час перехідного періоду); в) реінтеграція соціальних груп (ВПО, шукачі тимчасового захисту, ветерани та інші); г) впровадження комплексних реформ в процесі відновлення на засадах поваги до принципів дотримання прав людини; д) розв'язання питань щодо забезпечення прав громадян (майнові, соціальні, гуманітарні), які були порушені під час війни та тимчасової окупації та ін.

2. Необхідні інституційні зміни

Напередодні повномасштабного вторгнення РФ 24 лютого 2022 року в Україну до розробки та впровадження політик щодо перехідного періоду та реінтеграції тимчасово окупованих територій України опосередковано була залучена переважна більшість державних органів влади. Здебільшого в положеннях про центральні органи виконавчої влади не було і зараз немає прямої згадки про здійснення повноважень щодо тимчасово окупованих територій або підтримки внутрішньо переміщених осіб, але додаткові законодавчі чи нормативно-правові акти нині виконують функції сприяння або здійснення заходів для реінтеграції ТОТ. З початком повномасштабного вторгнення та введення воєнного стану перелік функцій доповнився відповідними заходами щодо конфліктного та постконфліктного врегулювання.

До 24.02.2022 ЦОВВ, Мінреінтеграції, уповноважене розробляти політики щодо реінтеграції тимчасово окупованих територій, своєю діяльністю намагалося закрити всі можливі напрями, які стосувалися політики щодо тимчасово окупованих територій України, проте міністерство було не в змозі реалізувати всі необхідні кроки (зокрема через нестачу людського ресурсу) без тісної взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади. Від початку повномасштабної війни проблема інституційної спроможності та наявності в міністерства (та й загалом у державних органах влади) потрібних людських ресурсів ще більше загострилась. Також на перший план для Мінреінтеграції вийшли гуманітарні проблеми, що додатково зменшило інституційну спроможність міністерства в контексті розробки та впровадження політик щодо повоєнної реінтеграції, відбудови та забезпечення прав людини.

Отже, нагальним завданням є посилення інституційної спроможності Мінреінтеграції та інших державних (і місцевих) органів влади, особливо в контексті людських ресурсів. Насамперед йдеться, як про більше їх залучення (доукомплектації та розширення штату, за потреби), так і про підготовку кадрів (впровадження освітньо-професійних програм підготовки з фокусом на повоєнне

врядування, відновлення й врегулювання, відповідних сертифікаційних програм). Окремо слід виокремити й підготовку кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях та залучення до нього ветеранів і переміщених осіб.

Іншим можливим шляхом розбудови спроможності держави щодо забезпечення реінтеграції деокупованих територій, є імплементація в систему урядування наскрізного підходу, за якиму всіх міністерствах мають бути запроваджені посади заступників міністрів із питань реінтеграції деокупованих територій. Складність чинних проблем, зокрема поширення наслідків війни на всі регіони України, може потребувати більш активного включення питання реінтеграції у фокус діяльності всіх міністерств. При цьому координуючу роль варто залишити за Віцепрем'єр-міністром із питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (за зразком Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України). Такі моделі подальше існування міністерства реінтеграції є недоцільними.

Незалежно від того, яким способом буде реалізовуватися державна політика реінтеграції деокупованих територій, важливим є залучення недержавного сектору, що має змогу долучатися до напрацювання та реалізації заходів із відновлення, реінтеграції та забезпечення прав людини. Крім того, залучення недержавного сектору мусить мати системний характер, а також не відбуватися вибірково.

Іншим важливим аспектом є координація та синхронізація розробки та впровадження політик і заходів із повоєнного відновлення, реінтеграції та забезпечення прав людини. Напрочуд важливим є наявність єдиної позиції/голосу (one voice) у державних органах, зокрема не має бути ситуацій, коли різні урядовці виходять не просто з різними, а з протилежними позиціями щодо питань забезпечення прав людини, дотримання правосуддя, реінтеграції та відновлення.

3. Фінансове забезпечення

Політика у сфері реінтеграції потребує фінансування із заходів відновлення освітньої, культурної інфраструктури, відновлення власності, економічних зв’язків. Вона передбачатиме роботу з різними цільовими аудиторіями, які постраждали від війни, зазнали втрат. Наприклад, ліквідація наслідків російської агресії також потребуватиме встановлення різноманітної компенсації для постраждалих внаслідок війни, проведення ефективних розслідувань, реалізації прав на правду, зокрема й заходів у політиці пам’яті.

Потребуватиме підтримки та ресурсів система заходів із реінтеграції соціальної та інших сфер, розвитку інститутів громадянського суспільства на деокупованих територіях, заходи з роботи з громадами, які будуть спрямовані на соціальну згуртованість та реінтеграцію. Ці дії можуть полягати в роботі з громадянами, допомозі різним суспільним групам. Потребуватимуть ресурсного забезпечення

заходи з реінтеграції ветеранів. Зокрема, за підрахунками Міністерства ветеранів кількість ветеранів та членів їхніх родин може становити майже 5 млн осіб.

Підтримка процесів реінтеграції пов’язана й зі створенням можливостей повернення ВПО, шукачів тимчасового захисту до місць попереднього проживання. З 2014 року після початку окупації з боку АР Крим, м. Севастополь, окремих районів Донеччини та Луганщини становило майже 2 млн внутрішньо переміщених осіб (ВПО). З початком широкомасштабного російського вторгнення в Україну за даними Міністерства реінтеграції України станом на січень 2023 року було нараховано 4,8 млн ВПО, проте реальне число людей, які змушені були залишити місця постійного проживання, може становити майже 7 млн громадян. Заразом спостерігають масове переміщення громадян України до країн Європи, інших країн. Наприклад, за даними УВКБ ООН, станом на 20 березня 2023 року нараховували 8157230 біженців з України, яких фіксують всією Європою, із них 4,946 млн є зареєстрованими для тимчасового захисту або аналогічних національних схем захисту в Європі. За час війни Україна втратила понад 2 млн працівників. Під час підрахунків втрат України часто аналізують безпосередні економічні втрати, водночас не враховано повною мірою соціальний, суспільний вимір відповідних втрат. Під час планування заходів із реінтеграції та відновлення варто брати до уваги потребу ресурсного забезпечення не тільки об’єктів економічного виміру, їхню модернізацію, але й підтримку соціальних процесів реінтеграції, які сприяють соціальній згуртованості та формують підвалини сталого розвитку.

Російське вторгнення спричинило багато людських втрат, масове порушення МГП, руйнацію соціальної інфраструктури, урбоцид, руйнування соціальних, економічних, логістичних зв’язків.

Загалом за оцінками експертів Світового банку й Єврокомісії втрати в Україні внаслідок російської широкомасштабної агресії оцінюють (у період із 24 лютого 2022 р. до 24 лютого 2023 р.) у 134,7 млрд доларів, а потреби у відновленні — 410,6 млрд доларів. Зокрема, за даними Rapid Damage and Needs Assessment повномасштабна російська агресія впродовжроку принесла збитків на понад 135 млрд доларів США. Водночас економічні збитки, а саме порушення економічних потоків, виробництва та додаткові витрати, пов'язані з війною, становлять 290 млрд доларів США.

Заразом зазнали втрат не тільки економічна, промислова та енергетична сфери. Продовжують страждати соціальна, освітня, медична сфери, інфраструктура культури. Наприклад, за даними CEDOS внаслідок військової широкомасштабної агресії проти України станом на січень 2023 року було пошкоджено 1259 шкіл, що становить 11% від загальної кількості шкіл у країні. Повністю зруйнованими виявилися 223 школи. За даними Київської школи економіки (КШЕ) зазнали пошкоджень або зруйновано 885 дитячих садочків та 517 будівель закладів вищої освіти. Загалом Київська школа економіки (KSE Institute) оцінює втрати тільки освітньої сфери внаслідок російського вторгнення у 8,8 млрд дол.

Отже, пошкоджених або зруйнованих закладів охорони здоров`я станом на лютий 2023 року було 1245 об'єктів. Пошкоджено або зруйновано 154 заклади соціального захисту населення. Найбільше постраждали санаторії — 46 закладів, соціальні центри — 43 та інтернати — 31.

За даними Міністерства культури України станом на грудень 2022 року було зруйновано чи пошкоджено 1189 об'єктів культурної інфраструктури.

За підрахунками Інституту релігійної свободи за рік російської агресії в Україні постраждало 494 релігійні споруди, навчальні заклади духовної сфери та святині, вони були пошкоджені, пограбовані або знищені.

Відповідні підрахунки стосуються наслідків повномасштабного російського вторгнення та не враховують втрат початку російської окупації АР Крим та м. Севастополь, територій Донецької та Луганської областей, окупованих у 2014 році.

Водночас до початку широкомасштабного російського вторгнення в Україну (у лютому 2022 року) безпосередні економічні втрати України від окупації території Криму (20 лютого 2014 року), за підрахунками українських експертів у 2021 році, становили 135 млрд доларів, що дорівнювало майже 75% ВВП України в 2013 році. Заразом це єоцінкою втрат, яка не містила макроекономічні наслідки від тимчасової окупації Кримського півострову. Сума збитків була підрахована через вартість землі на Кримському півострові (3 млрд дол) та доведених покладів корисних копалин ($52,3 млрд) зокрема, природного газу та сирої нафти. За підрахунками експертів втрати житлової нерухомості населення становили 42,7 млрд дол, втрати приватних компаній оцінювали в 18,4 млрд дол, а банків — у 2,7 млрд дол. Втрати держави становили 14 млрд дол., а місцевих громад — 1,7 млрд дол.

Ще в 2021 році українські експерти, оцінюючи наслідки російської окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, вказували, що економіки відповідних регіонів втратили понад 50 млрд доларів за 2014-2018 роки, що становить близько 10% валового продукту України за ці 5 років. Відповідні розрахунки охоплювали недовироблену додану вартість та не містили втрачені чи зруйновані активи. За оцінками ЦЕС, справжня сума збитків може бути оцінена в нижню межу — 1,2 трлн грн за 5 років (2014-2018 рр.).

Варто звернути увагу на видатки соціальної сфери, які зумовила російська війна проти України, а саме витрати на забезпечення соціальної сфери та різних категорій постраждалих, реагування на ургентні потреби громадян.

Після деокупації української території реінтеграція потребуватиме ресурсного забезпечення. Фінансування потрібне, зокрема, на:

- процес відновлення та відбудови, модернізації різних сфер життєдіяльності української держави (підхід до відновлення — "побудувати краще, ніж було");

- ресурси на впровадження секторальних політик на звільнених територіях, надання послуг населенню;
- ресурси на впровадження безпекових, пра
- ліквідацію наслідків російської збройної агресії, що полягатиме в забезпеченні компенсаційних механізмів постраждалим;
- реалізацію політики, направленої на відновлення людських зв'язків, відбудову та підтримку соціальних інститутів, заходи стосовно розвитку згуртованості та громадянської стійкості, підтримку інститутів' громадянського суспільства, підтримку процесів управління деокупованими територіями;
- проєкти реінтеграції ветеранів та членів їхніх родин (відновлення, реабілітація, абілітація, працевлаштування, соціальна, психологічна допомога);
- відновлення критичної інфраструктури, логістики, соціальної, управлінської інфраструктури;
- ресурсне забезпечення інформаційної політики (відновлення мовлення на вільні території, інформаційна реінтеграція);
- відновлення об'єктів культурної спадщини, які постраждали внаслідок бойових дій та російської окупації тощо;
- відновлення системи української освіти на ТОТ.

4. Комунікація реформ із суспільством

Наскрізним елементом політики у сфері реінтеграції, забезпечення прав людини має бути комунікація органів влади з різними цільовими суспільними аудиторіями. Формування та реалізація політик має супроводжуватися діалогом, консультаціями, інформуванням цільових аудиторій. Подібна комунікаційна стратегія дозволить зробити політичні рішення зрозумілими та інклюзивними, що збільшить рівень суспільного розуміння та сприйняття навіть контроверсійних реформ для певних соціальних груп. Процес реінтеграції пов'язаний із потребою формування соціальної згуртованості, що передбачає зростання рівня довіри, що матиме наслідки розвитку співпраці, міжсекторальної взаємодії для розв'язання проблем та впровадження реформ.

Важливою є суспільна комунікація секторальних реформ у сфері реінтеграції, зокрема тих, які можуть сформувати та загострити додаткові конфліктні лінії в суспільстві (приміром, питання перехідного правосуддя). Актуальним завданням є опрацювання наративів про реформи, секторальні напрями політики реінтеграції, які сприятимуть соціальній згуртованості, діалогу, що підвищить рівень соціальної стійкості.

У процесі реінтеграції, що ґрунтується на принципах поваги до прав людини, варто в публічній площині актуалізувати питання щодо формування цілісних підходів перехідного правосуддя, зокрема:

- формування та реалізація люстраційних інструментів;

- урегулювання політики: щодо тих, кого було (примусово) мобілізовано до ворожих збройних формувань; щодо питань визначення та покарання за колаборацію, воєнних злочинів, забезпечення права на правду, насамперед;

- збір доказів воєнних злочинів, які роблять профільні державні органи й міжнародними організації, так і правозахисними громадськими організації, зокрема коаліція правозахисних організацій "Україна. П'ята ранку", ініціатива "Трибунал для Путіна", громадська мережа "ОПОРА" та інш ініціативи громадянського сектора;

- формування політики стосовно забезпечення прав жертв (сатисфакції, компенсації, реституції);

- вироблення бачення політики у сфері комеморації, політики пам'яті;

- формування засад реінтеграції соціальної, гуманітарної, освітньої, культурної та інших сфер після деокупації територій у процесі відновлення.

Утім, для реалізації підходів перехідного правосуддя й імплементування їх до національного законодавства України необхіднопроінформувати та сформувати запит основних суспільних акторів задля запровадження основних рішень із реінтеграції підходів перехідного правосуддя в Україні. Заразом важливим елементом просування підходів перехідного правосуддя є напрацювання відповідних комунікаційних рішень та їхнє тестування.

5. Кроки/етапи змін

Політику відновлення на звільнених територіях Української держави мають узгоджувати із загальною політикою відновлення всіх територій, які перебували або донині є під окупацією, з урахуванням регіональних та безпекових особливостей. Має формуватися візія (на територіальному, регіональному, місцевому рівнях), яка передбачала б не просто відновлення (відбудову), але й формувала бачення модернізації соціальної, економічної сфери територій, громад, зокрема щодорозвитку економіки, фінансової, освітньої сфер. Це важливо, оскільки громади, які було зруйновано, можуть потребувати опрацювання інших економічних моделей існування та управління. Також актуальним є питання стосовно соціальних ресурсів та повернення громадян. При виробленні візії майбутнього потрібно закладати підвалини для стійкості, адаптивності соціальної та економічної систем, систем управління, безпеки громад.

Основні питання, які мають бути вирішені **до деокупації території:**:

А) заходи ургентного реагування у сфері управління: відновлення логістики, відновлення соціальної, економічної сфер, заходів із безпеки:

- визначення пріоритетних сфер життєдіяльності та посад в органах влади, які мають бути заповнені на деокупованій території, зокрема їхня чисельність та локалізація. З урахуванням цього обрахунку (моделювання) має відбутися формування кадрового резерву для зайняття посад на деокупованій території України. Пріоритетними мають бути визначені правоохоронні органи, органи прокуратура, суди (законодавчі зміни, що передбачають можливість збільшення штатної чисельності регіональних підрозділів/служб на деокупованій території), а також військові адміністрації. Має бути бачення щодо залучення до роботи у відновлених структурах державної влади України місцевого населення;

- оцінка потреби, а згодом підготовка визначеної кількості керівників навчальних, медичних закладів та закладів соціальної сфери;

- визначення механізмів підтримки населення деокупованих територій на період відновлення діяльності державних органів влади на цій території, зокрема допомога гуманітарна;

- розв’язання питання з іноземними громадянами, які перебувають на окупованій території;

- визначення підходів до документів, виданих протягом періоду тимчасової окупації територій (зокрема документи, що посвідчують особу, підтверджують факт народження дитини, освітніх документів, документів, що підтверджують право власності, водійські посвідчення тощо). Визначення території та періоду, протягом якого ці документи можна буде використовувати. Окремо необхідно розв'язати питання з вироками окупаційних судів, особливо в разі, якщо відповідальність пов’язана з позбавленням волі. Також має бути передбачена процедура перегляду судових рішень окупаційних судів;

Б) опрацювання політик на стратегічному рівні пов'язаних із відновленням, стійкістю, закладанням можливостей для майбутнього розвитку:

- розробка стратегічних документів щодо відновлення на деокупованій території банківської сфери, поштового зв’язку, транспортного зв’язку (УЗ, автобусне сполучення), ритейлерів, аптечних мереж тощо;

- розробка закону про люстрацію, зміна до КК України щодо притягнення до відповідальності за колаборайну діяльність, а також участь у терористичних організаціях, НЗФ тощо; декриміналізація частини діянь, амністія (ці закони мають бути напрацьовані зараз, а застосовані після повернення контролю над

деокупованими територіями);

- розробка плану впровадження реформ децентралізації, НУШ, медичної реформи тощо;

- розробка плану регіонального розвитку деокупованих територій (із можливістю впровадження заходів, що заохочуватимуть повертатися фізичних осіб та бізнеси на деокуповані території);

- підготовка до формування реєстрів територіальних громад на деокупованих територіях України.

Заходи, які мають реалізувати **після деокупації території** (тактичний рівень):

- стабілізаційні заходи, розмінування територій (структури системи МВС мають свої алгоритми дій, які вже бути апробовані в Харківській та Херсонській областях);

- формування розгортання діяльності військових адміністрацій;

- визначення потреб у гуманітарній допомозі, ліках, питній воді;

- розв'язання питання щодо евакуації цивільного населення (це можливо буде вже на місці з урахуванням безпекової ситуації; якщо евакуація буде, варто визначити, куди саме);

- розгортання діяльності підрозділів Нацполіції (спецзв’язок, лінія “102”), прокуратури, СБУ;

- відновлення діяльності органів судової влади;

- забезпечення збереження документів, що зберігають в окупаційних органах влади (архіви, поточні документи);

- розв'язання питання з особами, які на момент деокупації, перебувають у місцях несвободи на цих територіях (перегляд справ, звільнення політичних в’язнів та цивільних заручників);

- забезпечення мобільного зв’язку, інтернету;

- заходи з відновлення обігу гривні та вилучення рубля, відновлення банківського обслуговування, повернення поштового оператора;

- організація отримання документів державного зразка, заміна документів, виданих окупаційними органами влади (щонайменше із застосуванням позасудової процедури, передбаченою ЗП 9069, йдеться про акти цивільного стану); водночас має бути розв'язано питання щодо отримання паспортів громадян України й ідентифікації тих, хто такі паспорти вже має (паспорти книжечкою, видані на території, що була окупована після 2014 року, є відсутніми у ВІС ДМС, також можуть бути підроблені, а відтак всі громадяни, які їх мають, повинні пройти процедури перевірок й ідентифікації);

- формування реєстрів територіальних громад;

- процедури реєстрації суб'єктів господарювання;

- оцінювання стану інфраструктурних об'єктів, зокрема військового призначення;

- демонтаж пам'ятних табличок, присвячені військовим та учасникам НЗФ на окупованій території.

Стратегічні напрями (цей перелік не є вичерпним):

- впровадження шляхів візії для ліквідації наслідків війни, реінтеграції в соціально-економічній, управлінських сферах. Опрацювання державної та місцевих програм відновлення та модернізації, залучення партнерів;

- розробка нових програм регіонального розвитку з урахуванням складових реінтеграції, стійкості, згуртованості, залучаючи євроінтеграційні реформи, формування планів дій, пошук ресурсів;

- формування та впровадження заходів із реінтеграції, соціальної згуртованості та відновлення, стійкості;

- відновлення роботи незалежних медіа; відновлення роботи редакцій іноземних медіа, філії Суспільного; повернення медіа, що були вимушені виїхати з окупованої території;

- розв'язання питання з власністю юридичних осіб і фізичних осіб, які під тиском, із застосуванням насильства змусили віддати свою власність, зокрема під час нібито "націоналізації");

- відновлення освітнього процесу, його "українізація" (розробка навчальних матеріалів, які дозволять дітям, які не вивчали майже 10 років українську мову та літературу, історію України, її вчити, а саме в рамках формальної та

неформальної освіти. Тут має бути розв’язане питання про розповсюдження статті 7 Закону України “Про освіту” відразу на всі окуповані території чи має бути якийсь адаптаційний період (перехідний);

- декомунізація та деколонізація, зокрема публічного простору (назви вулиць, пам’ятки тощо); розв'язання питання щодо пам’ятників, які виникли в період окупації (це має бути загальна державна політика, бо є пам’ятник “гіві і моторолі”, а є — дітям, що загинули, тому не можна бездумно зносити, деякі треба буде переозначити);

- системне залучення місцевого населення до діяльності органів влади на деокупованій території, щоб не допустити конфлікту та можливих розмов про нібито “окупаційний характер” українських адміністрацій.

6. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

Оцінювання та моніторинг успішності чи неуспішності реформ у сфері повоєнного врегулювання, реінтеграції та відбудови, варто за кількома напрямами:

1) чітка артикуляція змісту та цілей реформ і наявність єдиних позиційній (one voice) щодо ключових моментів повоєнної відбудови у різних сферах та особливо щодо забезпечення прав людини, правосуддя й запиту на справедливість. Всі розроблені державні та місцеві програми мають бути об’єднані єдиним візійним баченням відбудови й реінтеграції, базуватись на спільних принципах та взаєморезонувати. Відповідно до попереднього можна окреслити такі критерії: сумісність, послідовність та суголосність державних і місцевих програм та заходів, що впроваджують у сфері повоєнного врегулювання, відбудови й реінтеграції;

2) підвищення соціальної згуртованості — безпосередня оцінка можлива під час моніторингів (дослідження як конкретних громад, так і ширших регіональних чи національних кількісно-якісних досліджень), або оцінка опосередкована. Рівень соціальної згуртованості виявляють у зменшенні соціальної напруги та конфліктів у громаді. Водночас варто розуміти, що йдеться про напругу чи конфлікти на будь-якому ґрунті, навіть безпосередньо не пов’язані з питаннями війни чи повоєнного врегулювання. Також індикаторами зростання рівня соціальної згуртованості є підвищення солідарності та міжособистої (і частково, інституційної) довіри у спільності, що виявляється у збільшенні кооперації та залученості, спільних активностях і діях громади;

3) збільшення рівня громадянської залученості в громадах загалом, зокрема, політичної залученості місцевих жителів до місцевого самоврядування,

особливо на тих територіях, що були окуповані; вимірють кількісно;

4) поновлення/поява незалежних медіа та громадських/неприбуткових організацій. Особливо важливими є місцеві медіа та ГО на територіях, що були окуповані, хоча загалом йдеться про всю територію держави та всі рівні (місцевий, регіональний, національний). Вимірюють, що кількісний показник різноманітності медіа, що через регулярні медіа моніторинги тощо;

5) успішність заходів в окремих сферах мають оцінювати через основні показники за конкретними сферами. Наприклад, щодо декомунізації/деколонізації індикаторами можуть бути: перейменовані вулиці або розв'язання питань щодо конкретних пам’ятників тощо;
6) показниками успішності є й повернення людей на деокуповані території та відновлення, відбудова цих територій (конкретні показники щодо відновлення інфраструктури, житла, місцевого самоврядування, правопорядку та судочинства тощо).

7) регулярний моніторинг ефективності — діяльності виконавців реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях через чітке визначення органів, що координують, встановлюють та досягають основних показників ефективності (KPI);

8) інформаційно-комунікаційний напрям важливий з огляду на те, шоб розуміти, наскільки громадяни обізнані з перебігом реформ, їхньою метою та змістом, розуміють та поділять їх цілі та спостерігають/знають про конкретні результати. Яка б успішна не була реформа, якщо її цілі не зрозумілі людям,суспільство їх не підтримує чи немає достатньої поінформованості про конкретні її кроки та зроблене на шляху досягнення мети, то таку реформу не можна вважати успішною, зокрема соціально-політична напруга може зростати.

Отже, критеріями є: рівень обізнаності всіх стейкхолдерів та громадян із цілями та перебігом реформ, конкретними заходами, що були здійснені; розуміння необхідності саме в таких реформах, конкретних кроках і заходах; поділяння основних засадничих принципів і цінностей. Такий моніторинг передбачає опитування громадської думки, фокус-групові дослідження тощо. Серед основних питань важливих для реформ у сфері реінтеграції та повоєнної відбудови є: розуміння сутності та принципів впровадження повоєнного правосуддя, зокрема притягнення до відповідальності за злочини, амністії, люстрації тощо; усвідомлення примату прав людини та інклюзивності; розуміння потреба громадської залученості на місцевому та державному рівнях.

1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері прав людини й реінтеграції

1. Будь-які питання щодо територіальних поступок України під час мирних перемовин щодо припинення збройної агресії проти України.

2. Ускладнення, пов'язані з післявоєнним відновленням України (пріоритезація "виживання", а не питань, пов'язаних із реалізацією прав людини та основних свобод).

3. Відсутність ефективних механізмів притягнення до відповідальності за злочини, вчинені в умовах збройного конфлікту, як результат — непритягнення до відповідальності (impunity) осіб, які вчиняли злочини, зокрема воєнні чи злочини проти людяності.

4. Складнощі, пов'язані з тим, що за відсутності ефективних механізмів притягнення до відповідальності за злочини, вчинені в умовах збройного конфлікту, окремими особами та групами осіб здійснюватимуться позасудові покарання тих, кого вони вважатимуть винними, тоді перед державою постане питання притягнення до відповідальності всіх залучених. Окремою проблемою буде те, що такі позасудові покарання переважно підтримуватимуться популістичними дискурсами.

5. Усі процеси післявоєнного відновлення та ефективного здійснення заходів перехідного правосуддя мають відбуватись із дотриманням прав людини та основних свобод, аби сприяти соціальній згуртованості суспільства.

6. Ризик невключення населення деокупованих територій у процеси відновлення.

2. ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА

2.1. Нинішня ситуація у сфері гендерної політики на початок 2023 року

Україна приєдналася до основних міжнародних документів щодо забезпечення рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків – Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок; Пекінської декларації про становище жінок та Платформи дій 1995 року; Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 та дев'яти додаткових резолюцій РБ ООН із теми «Жінки, мир, безпека»; Цілей сталого розвитку й порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року. У 2022 році було ратифіковано Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьби з цими явищами (Стамбульську Конвенцію).

Гендерна рівність, гарантована Конституцією України та законодавством, є основою розбудови: сталого інституційного забезпечення гендерної рівності; паритетного залучення жінок і чоловіків до різних сфер суспільного життя — сім'ї, політики, безпеки й оборони тощо; урахування потреб різних категорій населення (жінок і

чоловіків різного віку, сімейного стану, регіону походження, стану здоров'я, сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності, релігійних переконань тощо); протидії гендерним стереотипам і гендерному насильству; поширення просвітницької діяльності та культури гендерної рівності.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає трансформацію гендерних відносин в українському суспільстві задля досягнення такої цілі, як забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень. Україна повинна виконати директиви, що стосуються:

1) реалізації принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження;
2) загальної системи рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності;
3) реалізації принципів рівного ставлення до чоловіків і жінок щодопостачання товарів і послуг, а також батьківської відпустки;
4) встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць;
5) поступового запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення.

Підтвердження зобов'язань у сфері гендерної рівності, укладених Україною раніше, приєднавшись до Глобального партнерства з утвердження гендерної рівності — «Партнерства Біарріц» — ініціативи країн Великої сімки за участі «ООН Жінки». Водночас варто розробити План заходів із реалізації зобов'язань Уряду України, що були взяті в рамках цієї міжнародної ініціативи, зокрема «Партнерства Біарріц», яка полягає в наскрізній інтеграції гендерного компонента в освітній процес.

У контексті взятих зобов'язань, чимало нормативно-правових актів щодо гендерної рівності було прийнято у період 2014-2022 років, зокрема про: криміналізацію домашнього насильства (2018); гендерні квоти в списках політичних партій (2015, 2020); проведення гендерного аудиту організацій та навчальних закладів (2020-2021); заборону дискримінації за ознакою статі в рекламі та оголошеннях про роботу (2022). У 2022 році затверджено Стратегію впровадження гендерної рівності у сфері освіти 2030 року та Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року, що закладають пріоритети та посилює національний механізм реалізації політики гендерної рівності.

Важливим документом посилення залучення жінок до процесів досягнення миру та постконфліктної розбудови є Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». Ця резолюція передбачає, що держави-членки ООН мають розробити національні плани дій для її виконання. Кабінет Міністрів України в 2020 році затвердив Національний план дій із виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 "Жінки, мир, безпека" на період до 2025 року. Окрім того, Міністерством оборони

України розроблено план заходів із виконання цієї резолюції, серед яких йдеться і про забезпечення доступу жінок до військової освіти. Серед завдань реалізації плану є таке, що стосується забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків до закладів освіти всіх рівнів сектору безпеки й оборони та включення гендерної складової до навчального процесу.

Окрім того, Україна впроваджує Конвенції Міжнародної організації праці (МОП). Так, наприклад, із 1995 року в Україні діє Конвенція про нічну працю, у 1999 році набула чинності Конвенція про рівне ставлення й рівні можливості для чоловіків і жінок, які працюють.

Після підписання Угоди про Асоціацію, Україна посилила національний механізм із впровадження принципів гендерної рівності. Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затверджено операційний план з її реалізації на 2022-2024 роки. Ця Стратегія, спрямована, зокрема, на виконання плану 1325 "Жінки. Мир. Безпека", а також плану заходів із реалізації зобов'язань Уряду України в межах міжнародної ініціативи "Партнерство Біарріц" з утвердження гендерної рівності.

Особливої уваги потребує правовий захист жінок-військовослужбовиць. Станом на початок 2023 року кількість жінок в армії неухильно збільшується, спершу через тривалий воєнний стан та процес загальної мобілізації (останній стосується жінок, які перебувають на військовому обліку). Варто також зауважити, що всі проблеми, характерні для сфери ветеранських справ, мають безпосередній негативний вплив і на жінок-ветеранок (особливо у випадку надання медичних, психологічних, рекреаційних та інших реабілітаційних послуг без дотримання гендерночутливого підходу).

Результати опитування громадської думки (листопад 2020 року) переконують, що саме політична сфера є тією, в якій жінки зазнають найбільшої дискримінації. Серед переліку з майже 10 суспільних сфер 29% жінок і 20% чоловіків обрали саме політику як ту сферу, де жінки найбільшою мірою дискриміновані. На аналогічне питання щодо дискримінації чоловіків політику як сферу такої дискримінації обрали лишень 3% чоловіків і 2% жінок.

У 2020 році новий Виборчий кодекс із 40% гендерною квотою пройшов перше випробування місцевими виборами. За інформацією ЦВК, присутність жінок у місцевих радах зросла на 12,6% і нині становить 37% серед усіх депутатів місцевих рад різного рівня. Натомість унаслідок укрупнення адміністративних районів і органів місцевого самоврядування, на 8,2% скоротилася й кількість депутаток у селищних радах та на 14,4% у сільських. Як бачимо, квоти спрацювали, поприскепсис у політичному середовищі щодо їхнього застосування.

Водночас кодекс не склав тест на забезпечення конкурентності виборів. Саме конкурентність дозволяє оцінити процес виборчої кампанії: її напруженість, активність учасників, гостроту боротьби, масштаби використання ресурсів. Саме

різниця в ресурсах, якими володіли кандидати та кандидатки, не дозволяє говорити про конкурентність. Саме фінансова спроможність часто стає бар'єром для участі жінок у політиці.

Підтвердженням цьому стало переобрання 18 із 22 колишніх мерів міст обласного значення та відсутність жінок серед очільників таких міст. Переобрані мери вдало скористалися реформою децентралізації, бо 60% податків на доходи фізичних осіб залишаються на місцях і саме цей ресурс кандидати використали під час виборчої кампанії як свою заслугу. За всю історію незалежності лише дві жінки очолювали великі міста — Житомир — Віра Шелудченко (2006-2010) та Херсон — Людмила Коберник (1994-1997). Як повідомляє Чесно, загалом із 238 кандидатів на посади голів облцентрів було зареєстровано лише 46 кандидаток.

Підтвердженням більшої кількості ресурсів у руках кандидатів є вагома різниця хоча б у заробітній платі чоловіків та жінок. Згідно з даними Державної служби статистики, в Україні, у 4 кварталі 2021 року році жінки в середньому отримали заробітну плату на 18,4% менше, ніж чоловіки. Частка жінок серед керівників підприємств сягає 30%, а в загальній кількості фізосіб-підприємців — 46%. Зазвичай вони працюють у менш прибуткових сферах. Серед сотні найбільш заможних українців є лише п’ятеро жінок і лише одна в першій десятці — Галина Герега, але разом зі своїм чоловіком.

Водночас попри зменшення, непідйомною для жінок була вартість застави для змагань за крісло мера. До прикладу, застава в Києві становила понад 469 тис. гривень. Вдвічі нижчою застава була у Харкові, трохи більше, ніж 229 тис. У Дніпрі застава трохи перевищувала 164 тис., схожу суму доводилося платити й кандидатам в Одесі — понад 153 тисячі. П’ятірку найдорожчих мерських крісел закривав Львів із заставою в 131 тисячу гривень.

Поза сферою уваги політики гендерної рівності перебувають жінки, які працюють у нібито “піклувальних/доглядових” професіях. Здебільшого працівники цих сфер — це жінки: медичні сестри, соціальні працівниці, вихователькі дитячих садків та інші. Традиційно ця сфера зайнятості є вкрай низькооплатною, непрестижною, а становище працівниць цих сфер рідко потрапляє в суспільні дискусії та проєкти реформ попри те, що саме ці сфери є критично важливими для життя та добробуту суспільства, жінок, чоловіків, дітей та сімей.

2.2. Перспектива у сфері гендерної політики в перспективі 2030 року

Міжнародна спільнота постійно моніторить ситуацію із забезпеченням рівних прав і можливостей. У Звіті з глобального гендерного розриву (Global Gender Gap Report), зроблений World Economic Forum, вимірюють величину гендерного розриву (gender gap) в чотирьох важливих сферах нерівності між чоловіками й жінками: економічна участь, рівень освіти, політичне представництво та сфера здоров’я. Кількісним

показником стану впровадження гендерної політики для виміру — показники 2022 року: Україна посіла 81 місце зі 146 досліджуваних країн. В Україні найгірша ситуація з політичним компонентом (особливо участю жінок у процесі ухвалення рішень) — 100 місце.

Україна має розвинене законодавство в питаннях рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, також дієвим є національний механізм реалізації політики гендерної рівності, водночас невирішеними залишаються кілька проблем. По-перше, лишається розрив між законодавчим регулюванням та соціальною практикою, зокрема збереженням проявів гендерної нерівності в різних сферах суспільства. По-друге, немає системної реалізації політики гендерної рівності на всіх рівнях влади та в усіх сферах прийняття рішень, боця політика досі нерідко сприймається як складова виключно системи соціального захисту.

У ситуації безпекових викликів та післявоєнного відновлення важливо не втратити досягнень України щодореалізації політики гендерної рівності, яку можуть вважати, як таку, що “не на часі”. Зокрема, важливо не допустити зниження впливу жінок на прийняття рішень, надати рівний доступ жінкам на рівні з чоловіками до військової освіти та сектору безпеки й оборони, зокрема на рівні прийняття рішень, запобігати та протидіяти гендерно зумовленому насильству; протидіяти фемінізації бідності та погіршенню соціально-економічного становища жінок, особливо з-поміж вразливих груп; звертати увагу на фізичне та психічне здоров’я жінок і чоловіків, сприяти економічній активності жінок, популяризувати ідеї гендерної рівності та недискримінації, зокрема, у медіа та освіті, а також у Силах безпеки й оборони України.

Наразі державою зроблено кілька значних кроків для забезпечення доступності військових посад для жінок (так, наприклад, усі офіцерські посади наразі відкриті для жінок, що дає можливість для жінки розбудовувати і військову кар'єру, іполегшує для здобувачок доступ до військового навчання). Водночас існують прогалини, які варто доопрацьовувати не лише для забезпечення гендерної рівності, але й захисту прав людини у закритій та ієрархічній системі сил безпеки й оборони.

Спершу йдеться про створення ефективного механізму скарг та контролю за реагуванням на них (наприклад, у випадках нестатутних відносин, тиску чи насильства,зокрема, сексуального, щодо військовослужбовців та військовослужбовиць. Кожна скарга щодопорушення прав людини має бути ефективно опрацьована для того, аби забезпечити захист прав людини та уникнути випадків зловживання таким інструментом (наприклад, із метою ухилення від виконання наказу, що може шкодити обороноздатності держави). Водночас дуже важливим є гендерна чутливість такого механізму (наприклад, у випадку повідомлень про насильство), а також забезпечення відсутності для кривдника можливості впливати на постраждалу особу відповідно до міжнародних практик боротьби з цим явищем (наприклад, за аналогією до механізму заборонного припису) для уникнення повторної ретравматизації постраждалої особи.

2.3. Основні проблеми, які належить вирішити у сфері гендерної політики, щоб досягти бажаних результатів

- **Законодавство**

Удосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення гендерної рівності та протидії гендерному насильству, зокрема щодо ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульської Конвенції).

Конвенція вже ратифікована, однак відтепер потребують удосконалення національні нормативно-правові акти, які спрямовані на боротьбу з явищем домашнього насильства та відповідальності кривдників, незалежно від статі, також після внесення усіх необхідних змін до національного законодавства Україна може зняти застереження щодо виплати компенсацій постраждалим від насильства на рівні держави).

- **Безпека й оборона**

Сфера безпеки й оборони має враховувати потенціал жінок як у забезпеченні обороноздатності країни, так і в процесах післявоєнного відновлення. Створення передусім, гендерно-чутливих інфраструктурних можливостей (на рівні освіти та ринку праці) для більшого залучення жінок, протидія гендерній дискримінації і сексуальним домаганням у ЗСУ та інших силових відомствах.
Також важливими є урівняння відповідальності жінок і чоловіків на військовій службі та захист права на батьківство (материнство) для всіх військових, незалежно від статі. Актуальним є також питання належного матеріального та речового забезпечення військовослужбовиць з урахуванням жіночих анатомічних потреб.

- **Освіта**

Забезпечити ефективну реалізацію Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року як основи для подолання наслідків військових дій і післявоєнної відбудови України на основі забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії будь-якій дискримінації, насильству, впровадження практик інклюзивності на всіх рівнях освіти.

Забезпечити повноцінне функціонування мережі дитячих дошкільних закладів як ключового чинника економічної активності матерів та базової соціальної інфраструктури, яка забезпечує догляд за дітьми дошкільного віку, їхню освіту та розвиток, яка фундаментально впливає на становище жінок у суспільстві, зокрема, на матерів дітей дошкільного віку та їхні сім'ї. Враховувати потреби працівниць та працівників закладів дошкільної освіти в реформуванні дошкільної освіти.

- **Політична участь**

Зменшення гендерного розриву в політичній участі жінок і чоловіків. Запровадження ефективного механізму гендерних квот у політичних партіях. Ефективна протидія сексизму в політиці, зокрема кібербулінгу.

- **Просвіта**

Через освіту й ЗМІ задля зміни стереотипів щодо розподілу ролей чоловіків і жінок у суспільстві та сім'ї, зокрема поширення правової обізнаності громадян і громадянок із питань гендерної дискримінації для вміння діагностувати прояви гендерної дискримінації в сімейному житті, зокрема, випадки насильства на роботі та в громадськості.

- **Економіка і ринок праці**

Зменшення гендерного розриву в оплаті праці, сприяння економічній активності жінок та розвитку жіночого підприємництва, механізми контролю щодо дотримання законодавства з питань забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків на ринку праці, зокремащодо можливостей поєднуватитрудову діяльність із сімейними обов'язками.

- **Соціальний захист**

Покращити соціальний захист та підвищити оплату праці працівниць та працівників названих "піклувальних/доглядових" професій, переважна більшість це жінки, які виконують важливі суспільні функції: соціальні працівниці, медсестри, вихователькиди тсадків та інші. Також важливо забезпечити належну державну підтримку ветеранкам, з огляду на реальність запропонованих державою гарантій та їх належного забезпечення відповідними ресурсами.

- **Запобігання та протидія гендерно зумовленому насильству**

Окрім ратифікації Стамбульської Конвенції, варто розвивати національні механізми протидії насильству на всіх рівнях — від удосконалення винесення термінових заборонних приписів до розроблення механізму реагування та протидії домаганням та насильству в системі Сил Оборони України. З огляду на збільшення кількості жінок військовослужбовиць та ветеранок, такі кроки забезпечать рівність під час виконання обов`язків військової служби.

Окремою проблемою, що потребує вирішення, є насильство під час (та внаслідок війни), зокрема, на території, де ведуться активні бойові дії, а також на тимчасово окупованих територіях. Спершу ця проблема потребує негайної психологічної та медичної допомоги для постраждалих, а також, за можливості, їх майбутнє залучення до документування воєнних злочинів. Варто зауважити, що для досягнення зазначеної цілі робота вже почалася. Так, "Оновлений Національний план дій із виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки. Мир. Безпека» на період до 2025 року, у якому розширено перелік цільових груп та заходів із надання

ефективної своєчасної допомоги постраждалим від сексуального насильства, пов’язаного з конфліктом, а також переглянуто моніторингові показники плану”.

Державна підтримка, зокрема фінансова, залучення громадських організацій до розбудови гендерної політики: організацій громадянського суспільства, аналітичних центрів, експертного середовища, що займаються проблемами гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок.

Політика гендерночутливої мови (зокрема фемінітивів, відповідно до сучасного українського правопису).

2.4. Розв'язання проблем у сфері забезпечення гендерної рівності в перспективі 2030 року

1. **Нормативно-правове забезпечення**

1.1. Освіта

Внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої та післядипломної освіти та діяльність органів управління освітою відповідно до Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року з метою подолання декларативного характеру чинних документів, закріплення норм прямої дії, дотримання принципів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до пріоритетних напрямків діяльності закладів освіти.

- **Дошкільна освіта**

Для розв'язання проблеми неадекватного рівня умов та оплати праці необхідно:

1) провести індексацію прожиткового мінімуму хоча б до рівня фактичного прожиткового мінімуму, що розраховується Міністерством соціальної політики; провести коригування тарифної сітки відповідно до проіндексованого прожиткового мінімуму або мінімальної зарплати;

2) забезпечити виконання статті 61 Закону України “Про освіту”, згідно з якою мінімальна оплата праці педагогічної працівниці не може бути меншою за три мінімальні зарплати.

3) забезпечити державні субвенції з центрального бюджету на дошкільну освіту.

1.2. Безпека й оборона

Для забезпечення здобутків і засад гендерної рівності в цій сфері необхідно:

1) забезпечити виконання й сталість наказу МОУ від 10.02.2022 № 50, що відкрив для жінок усі офіцерські посади, проте, нагадаємо, текст наказу, до якого й було внесено ці зміни, має гриф “ДСК”);

2) впровадити ефективний механізм реагування на скарги щодо домагань та насильства за ознакою статі серед військовослужбовців (жінок і чоловіків);

3) забезпечити практичне втілення механізму щодо реагування на випадки сексуальних домагань в армії, зокрема забезпечити належну допомогу постраждалій особі та незалежне службове розслідування без втручання кривдника. Це спершу стосується випадків, які не мають ознак складу злочину, бо останні вже мають власну процедуру розслідування й притягнення до відповідальності. Для досягнення мети важливо насамперед прийняти такий механізм на рівні підзаконного нормативно-правового акту та поширити його дію на всі Сили оборони України (незалежно від центрального органу виконавчої влади, якому вони підпорядковуються).

1.3. Доступ жінок до політики

Слід внести зміни до виборчого законодавства (Виборчого кодексу та відповідних підзаконних НПА) щодо питання розрахунку грошової застави відповідно до реальних доходів жінок або й поєднувати її з іншим механізмом, зокрема, збором підписів виборців. Необхідним також є зменшення грошової застави на парламентських виборах. Нині вона є найбільшою у світі – 4,1 млн грн для партій. Необхідність таких змін зумовлена тим, що участь у виборах, надто на майбутніх, потребує колосальних ресурсів. Через фактори безробіття й браку фінансів жінки, які вочевидь їх. може, й не матимуть, вони будуть «тягарем» для партій, а квоти будуть використані як схема для політичної корупції, бо на «проплачених» місцях можуть опинитися жінки, які згодом відмовляться від свого місця в списку та Раді на користь «потрібного» кандидата або будуть “слухняно” виконувати вказівки партії. Відтак фактичне виконання квоти буде під загрозою, а жіноче політичне представництво своєю чергою.

2. Інституційні зміни

2.1. Освіта

Міністерству освіти і науки та закладам освіти слід**:**

а) призначити радницю/радника з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;

б) запровадити зміни у структурно-організаційному аспекті освіти відповідно до цілей та завдань Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року, із метою посилення ролі закладів освіти у координації дій суб’єктів реалізації державної політики, тобто забезпечення рівних прав та можливостей жінок і

чоловіків у сфері освіти, запобігання та протидії насильству й дискримінації та вдосконалення освітнього процесу на засадах рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, поваги до людської гідності, недискримінації, інклюзивності та протидії насильству, зокрема за ознакою статі.

У сфері загальної середньої освіти:

1) **Міністерству освіти і науки**: запровадити курс з основ сексуальної / статевої освіти у сфері загальної середньої освіти;

2) **Інституту модернізації змісту освіти**: забезпечити реалізацію антидискримінаційної експертизи проєктів шкільних підручників, що видають за державний кошт;

3) **органам місцевого самоврядування та закладам середньої освіти**: забезпечити створення безпечного та комфортного середовища в закладі освіти з урахуванням вимог приватності та санітарних норм, зокрема під час облаштування туалетних кімнат для дітей (наявність перегородок та дверцят тощо);

4) **авторським колективам підручників, освітянам та освітянкам**: забезпечення паритетності внеску жінок і чоловіків у суспільний розвиток, зокрема, внеску жінок у перемогу, як у військовій, так і цивільній сфері, у навчальних програмах та освітньому середовищі; не допустити відтворення гендерних стереотипів в контексті викликів війни в змісті освіти та виховання (наприклад, щодо виключно чоловіків як захисників);

У сфері дошкільної освіти:

а) **Міністерству освіти й науки**, провести реформу системи дошкільної освіти, основою якого будуть заходи, спрямовані на:

- створення комфортних і безпечних умов перебування дітей;
- покращення умов та забезпечення гідної оплати праці працівниць;
- розв'язання проблем переповнених груп у великих містах, врегулювання і зменшення співвідношення кількості дітей на вихователькy;
- створення єдиного методичного порталу (ресурсу) для педагогічних працівниць дошкільних навчальних закладів;

б) **органам місцевого самоврядування та їх профільним департаментам**:

- охопити аспект розвитку доглядової інфраструктури, зокрема дитсадків, у стратегічні документи розвитку областей та громад (стратегії розвитку, програми та плани соціально-економічного розвитку, цільові програми), зокрема з індикаторами їх виконання через реальні показники охоплення дітей дошкільною освітою (відповідно до Цілей сталого розвитку);

- забезпечити фактичну інклюзивність доглядової інфраструктури для дітей з особливими освітніми потребами;
- забезпечити фінансування належної кількості всіх штатних одиниць та ставок у закладах дошкільної освіти;
- оптимізувати та скоротити кількість звітної та іншої паперової роботи, яку мають виконувати працівниці дитсадків до обґрунтовано необхідних меж, що не заважають виконанню основних функцій, покладених на працівниць (безпосередня робота з дітьми: догляд, розвиток, освіта);
- забезпечити облаштування комфортних укриттів у дитсадках;
- покращити фінансування матеріальної бази закладів дошкільної освіти, зокрема на своєчасне придбання та оновлення навчальних та методичних матеріалів, канцелярського приладдя, іграшок, технічного забезпечення;
- оптимізувати графік роботи дитсадків та логістику відповідно до потреб батьків, які працюють (передусім у сільській місцевості);
- забезпечити належний рівень якості харчування, з урахуванням побажань батьків та потреб дітей з особливими потребами в харчуванні (наприклад, з алергічними реакціями).

2.2. Безпека й оборона

1. **Верховній Раді України** важливо впроваджувати розвиток гендерної рівності серед військовослужбовців на рівні законодавчих НПА з урахуванням принципу переваги професіоналізму над гендером. Це стосується усіх проєктів законів, що перебувають на опрацюванні Верховної Ради України. Важливо також прийняти законопроєкт №5713 від 29.06.2021 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, оскільки навіть під час воєнного стану майже всі пропозиції залишаються актуальними (водночас актуалізувати текст можливо до другого читання).

Важливо також удосконалювати національне законодавство відповідно до положень Стамбульської конвенції, аби Україна змогла зняти застереження щодо невиплат компенсацій для постраждалих.

У сфері ветеранських справ важливо забезпечити наявність цілісної й комплексної політики підтримки ветеранів, зокрема й шляхом проведення заходів, подій, залучення до національно-патріотичного виховання тощо. Повага та вдячність за внесок ветерана в безпеку держави має бути наскрізною ідеєю ветеранської політики.

2. **Міністерству оборони України та іншим центральним органам виконавчої влади**, що здійснюють керівництво силовими формуваннями насамперед важливо створити інститут протидії домаганням, що не містять ознак складу злочину. З огляду на закритий характер та жорстку ієрархію Сил оборони, це може бути певний зовнішній орган із достатніми повноваженнями, наприклад, спеціальний

Уповноважений із питань захисту прав військовослужбовців (або ж розширення та моніторинг ефективності його представників).

3. Фінансування

Фінансування заходів із реалізації гендерної політики має здійснюватися спершу коштом Державного бюджету України, що є індикатором усвідомлення державою важливості взятих на себе зобов'язань.

Органи місцевого самоврядування реалізують проєкти в межах місцевих бюджетів, зокрема шляхом часткової участі від компаній-забудовників.

Фінансування окремих проєктів може здійснюватися через інші джерела, не заборонені законодавством, зокрема громадських та міжнародних організацій та проєктів міжнародної технічної допомоги.

4. Комунікація реформ із суспільством

Для комунікації реформ із суспільством спиратися на **Концепцію комунікації у сфері гендерної рівності**.

4.1. Освіта

Міністерству освіти і науки:

- широко комунікувати Стратегію впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року з батьківською та вчительською спільнотами з використанням, зокрема, лідерів думок. Наголошувати на питаннях гендерної рівності як обов'язковій складовій сучасного, інклюзивного та недискримінаційного освітнього середовища. До комунікації залучати лідерів думок. Під час комунікації зважувати ризики протидії цим змінам із боку представників (про)релігійних організацій та рухів, наголошувати на питаннях прав людини та гендерної рівності як важливого складника євроінтеграційних прагнень України.

4.2 Безпека й оборона

Комунікація Міністерства оборони України повинна бути своєчасною, на період післявоєнного відновлення й надалі громадськість має більш широко залучатися, зокрема до обговорення проєктів нормативно-правових актів, ініціатором яких є Міністерство (особливо тих, які спрямовані на реформування системи суспільних відносин, як це, наприклад, відбувалося із запровадженням військового обліку для жінок, який наразі є добровільним почасти внаслідок гострих суспільних дебатів, що свідчить про недокомунікацію цієї проблеми з початку).

Основними ризиками в цій сфері вбачаємо комунікацію з прихильниками "традиційного" розподілу гендерних ролей, які схильні знецінювати внесок Захисниць у безпеку держави. Для цього спершу необхідно здійснювати

інформаційні кампанії та заходи, спрямовані на підвищення видимості внеску військовослужбовиць і ветеранок, їхній професіоналізм, залучати таких жінок до національно-патріотичного виховання. У межах повноважень до такої комунікаційної кампанії можуть долучатися заклади освіти усіх рівнів та форм власності, ТЦК та СП, територіальні органи Мінветеранів.

Щодо оновлень механізмів реагування на скарги військовослужбовців (чоловіків та жінок), тут наразі не вбачаємо комунікаційних ризиків. Відповідальним за цей процес може бути: Міністерство оборони України, Офіс Уповноваженого з прав людини, а також Верховна Рада України (шляхом покращення законодавства, забезпечення громадського контролю в системі реагування на скарги) та відповідні профільні комітети під час інформування громадськості про законотворчу діяльність.

5. Кроки/етапи змін

Для ефективної реалізації змін низці акторів рекомендують вживати прямі й непрямі заходи, які позитивно сприятимуть змінам.

Рекомендації до політичних партій:

- Серед програм політичних партій гендерні питання є малопопулярними, вони часто зводяться до розв'язання соціальних питань. Тому варто було б інтегрувати питання гендерної рівності та протидії сексизму в програми політичних партій.
- Аби гендерні квоти максимально спрацьовували, партіям варто змінити своє ставлення до квот і жінок, тобто варто: захищати своїх кандидаток під час виборів, довіряти їм керівні, а не лише адміністративні посади, сприяти тому, аби роль жінок у громаді була помітнішою.
- Загалом політичним партіям варто більш активно залучати жінок до партійної роботи не тільки під час виборів, а й між виборами, зокрема, до ухвалення рішень та формування партійної політики.

Рекомендації для органів місцевого самоврядування: Жінки в політиці стикаються із сексизмом, ейджизмом, лукізмом і дискримінаційним ставленням через сімейний стан і репродуктивну працю. Для протидії й боротьби з цими явищами доцільно створювати депутатські групи “Рівні можливості” в місцевих радах, що допоможе депутаткам і депутатам об’єднатися задля просування ідей гендерної рівності.

Рекомендації для медіа:

- підтримувати такі хештеги кампанії, що стосуються протидії гендерному насильству як: #НеЦінаПолітики, #ВсеНеДляДому, #16днів, #стопнасильство, #немовчи, #ГоворитиНеМожнаМовчати тощо;
- здебільшого долучати жінок як експерток у різних матеріалах водночас не тільки соціального спрямування та взаємодіяти з проєктами, що просувають жінок-експерток;

- виробляти більше фахових сюжетних матеріалів, зокрема, новин щодо питань гендерної рівності у сфері політики (без стереотипних образів політикинь як дружин політиків тощо);
- уникати сексизму та інших дискримінаційних візуальних і текстуальних матеріалів у медійній продукції.

6. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

6.1 Освіта

Дошкільна освіта:

- збільшення частки дітей дошкільного віку, охоплених дошкільною освітою, особливо в сільській місцевості;
- зростання задоволеності батьків умовами перебування в дитсадку;
- зростання заробітної плати працівниць та працівників дитсадків;
- 100% забезпечення дитсадків укриттями;
- зростання рівня економічної активності/зайнятості матерів дітей дошкільного віку.

6.2 Безпека й оборона

Критеріями успішності є:

- скорочення кількості випадків сексуальних домагань;
- забезпечення належних гарантій рівного соціального захисту для жінок і чоловіків, які мають дітей;
- кількість звернень військових зі скаргами та ефективність реагування на них від відповідної структури (органу);
- речове та матеріальне забезпечення військовослужбовиць відповідає їхнім потребам;
- права та обов`язки, а також відповідальність на службі застосовують гендерночутливі підходи (з урахуванням інтересів материнства та батьківства для обох статей).

6.3 Доступ жінок до політики

Результативність впровадження гендерних квот, коли після завершення виборів частка жінок дійсно дорівнює розміру квоти. Збільшення частки жінок у прохідній частині партійних списків на рівні як мінімум 40%. Збільшення частки жінок на місцевому рівні хоча б до 40%, у Верховній Раді Україні, хоча б на рівні 30%. Окрім того, аби подолати вертикальну гендерну сегрегацію, важливо також мати жінок у складі керівних органів, комітетів тощо.

Однак лише кількісні показники не можуть задовольнити потребу моніторингу. У випадку виявлення прогалин у системі доцільно буде ініціювати її реформування

задля посилення практичної ефективності. Процес моніторингу може розпочинатися від впровадження пілотного проєкту та тривати постійно.

2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері гендерної політики

Повернення до неотрадиціоналізму, поширення та підтримка “моральних панік” про демографічну кризу, “вимирання нації” тощо. Підтримка ініціатив, що мають на меті обмежити права жінок, зокрема репродуктивні, як-от заборону/криміналізацію абортів, обмеження доступу до засобів екстреної контрацепції тощо.

Залучення до формування гендерної політики організації та ініціативи, які є частиною так званого антигендерного руху, що використовують риторику боротьби за “традиційні цінності”, проти “гомогей диктатури” (та інші ідеї, що близькі “руському міру”).

Обмеження впливу жінок на прийняття рішень у післявоєнному відновленні, зниження частки жінок у складі органів влади (наприклад, через законодавчі норми щодо наявності військового досвіду як вимоги для призначення на посаду).

3. ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЛГБТ+

3.1. Нинішня ситуація у сфері ЛГБТ+ на початок 2023 року

Зміна суспільних настроїв

Українці стали краще ставитися до ЛГБТКІ+-спільнотиспільноти.

Так, Київський міжнародний інститут соціології в 2022 році провів опитування щодо ставлення українців до представників ЛГБТКІ+-спільноти. Правозахисний ЛГБТКІ+ центр "Наш світ" порівняв його результати з підсумками аналогічного опитування.

За 6 років в Україні у півтора раза скоротилася кількість людей, які негативно ставляться до ЛГБТКІ+. У 2016 році погане ставлення до ЛГБТКІ+ мали60,4%, а в 2022 — 38,2%. Також значно зросла кількість тих, хто ставиться до ЛГБТКІ+ позитивно (з 3,3% до 12,8%), і тих, хто ставиться до них байдуже (з 30,7% до 44,8%).

Найбільш толерантно до ЛГБТКІ+ ставиться молодь у віці 18-29 років. Істотної різниці за регіонами України з цього питання виявлено не було. Серед представників професій найбільшу толерантність до ЛГБТКІ+ мають військові та поліцейські. Серед студентів та учнів спостерігають найвищий рівень толерантності до ЛГБТК+ спільноти, а ось серед групи людей 55+ навпаки — найбільший вияв нетерпимості.

Порівняно з 2016 роком удвічі зросла частка тих українців, які підтримують повну рівноправність людей різної сексуальної орієнтації (із 33,4% до 63,7%). Майже вдвічі поменшало тих, хто вважає, що права ЛГБТКІ+ людей мають бути обмежені (з 45,2% до 25,9%). Проте більшість українців все ще не підтримують запровадження інституту реєстрованих партнерств. За них висловилися лише 23,6% (у 2016-му таких було 4,8%), 27,1% — байдуже ставляться до цього питання, а ось 41,9% — проти.

Водночас National Democratic Institute з 4 по 16 січня 2023 року провів загальнонаціональне опитування, одне з питань було: чи погоджуються респонденти з твердженням, що ЛГБТ+ люди повинні мати право на цивільне партнерство. Попередню думку підтримали 56% опитаних, а ще 8% висловили свою нейтральну позицію з цього приводу, категорично проти 16% респондентів.

3.2. Бачення сфери ЛГБТ+ у 2030 році

Прогнозують, що до 2030 року ставлення до ЛГБТКІ+ спільноти в Україні продовжить покращуватися. Сприяти цьому будуть такі фактори:

1) зміна поколінь: молодь, яка виявляє вищий ступінь толерантності до ЛГБТКІ+ спільноти, посяде більше ключових позицій у суспільстві, політиці та економіці;

2) майбутнє просування рівних прав та свобод для ЛГБТКІ+ спільноти: впровадження нового законодавства та реформ, спрямованих на рівноправність ЛГБТКІ+ осіб, сприяння поліпшенню ставлення суспільства до них;

3) освітні програми та кампанії: проведення інформаційних кампаній та долучення теми толерантності й рівноправності до освітнього процесу сприятиме формуванню більш позитивного ставлення;

4) повернення значної частини українців із країн, де позитивне чи нейтральне ставлення до ЛГБТКІ+ є соціальною нормою (Німеччина, Нідерланди, Велика Британія тощо).

3.3. Політика розв'язання проблем у сфері ЛГБТ+ у перспективі 2030 року

1. Нормативно-правове забезпечення

Зміна законодавства: визнання одностатевих пар та ефективна протидія злочинам на ґрунті ненависті

Ухвалення та реалізація законопроєктів #9103 про цивільні партнерства та #5488 — про зміни до Кримінального кодексу України щодо боротьби з проявами дискримінації.

Ухвалення законопроєкту про реєстровані партнерства допоможе ЛГБТ+ парам отримати рівні права та захист, а прийняття законопроєкту про протидію злочинам на ґрунті ненависті забезпечить захист від дискримінації. Також ухвалення таких проєктів є зобов'язанням в рамках євроінтеграційних процесів: український уряд зобов'язався до II кварталу 2017 року розробити законопроєкт про легалізацію реєстрованого цивільного партнерства для різностатевих та одностатевих пар, а також законопроєкт щодо боротьби з проявами дискримінації. Наразі ухвалення законопроєктів передбачено в стратегії у сфері прав людини, затвердженої 24 березня 2021 року. З метою реалізації стратегії Урядом був затверджений План дій на 2021-2023 роки, в якому закріпили обов'язок запровадити інститут реєстрованого цивільного партнерства до грудня 2023 року.

Питання реєстрованого (або як іноді називають «цивільного») партнерства в Україні стосується як одностатевих пар, так і для різностатевих пар. До того ж запровадження реєстрованого партнерства лише для одностатевих пар поглиблює сегрегацію в суспільстві. Зважаючи на те, що інститут шлюбу в суспільстві стійко асоціюється з релігією, реєстроване партнерство є альтернативою для тих різностатевих пар, які не сповідують релігію або не бажають укладати шлюб із будь-яких інших причин. Питання реєстрованих партнерств було реактуалізованим під час повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Наразі воно є нагальною потребою, зважаючи на постійну загрозу життю й здоров'ю людей через проведення бойових дій. Насамперед це необхідно, щоб захистити права військових: у випадках поранення, зникнення безвісти чи загибелі їхні сім'ї та вони самі не мають достатнього юридичного захисту з боку держави.

Нейтральний інститут реєстрованих партнерств в Україні дозволить врегулювати зв'язок держави з партнерами та партнерками як частиною суспільства, закріпити їхні права та обов'язки. Водночас не потрібно вносити жодних змін до регулювання шлюбних взаємин, що на цьому етапі може бути чутливим для практиків окремих релігійних вірувань.

Окремим, більш довгостроковим питанням є забезпечення права одностатевих пар на усиновлення. Саме це право стане наступною адвокаційною ціллю ЛГБТ+ спільноти в Україні після прийняття законопроєкту про реєстровані цивільні партнерства чи аналогічного законопроєкту.

Законопроєкт №5488 у випадку його ухвалення удосконалить статтю 161 КК України та визначить кримінальну відповідальність за «*публічні заклики до насильства на ґрунті нетерпимості, а також інші умисні дії, спрямовані на розпалювання ворожнечі та ненависті на ґрунті нетерпимості*», а також передбачає появу

обтяжувальних обставин за вчинення адмінстративного правопорушення з мотивів нетерпимості.

Проєкт закону розширює повноваження уповноваженого або уповноваженої Верховної Ради України з прав людини щодо запобігання та протидії дискримінації, надаючи право складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Висновки та рекомендації:

Парламент має ухвалити законопроєкти щодо інституту реєстрованих партнерств (№9103 або аналогічний), а також удосконалити статтю 161 Кримінального кодексу України та положення КУпАП щодо дискримінації та мови ненависті (проєкт №5488) від 13.05.2021 або прийняти альурнативний варіант Верховною Радою України.

2. Інституційні зміни

2.1 Реінтеграція ветеранів ЛГБТ+

Населення України будуть дотичними до ветеранських послуг після завершення російсько-української війни, оскільки Україна буде країною з великою кількістю ветеранів, за прогнозами Мінветеранів — до 10%. Насамперед певну частку серед них (5-10%, або ж **від 0,5% до 1%** з усього населення) складатимуть й ЛГБТК+ особи. Забезпечення реінтеграції та підтримки для цієї групи населення стане важливим завданням. Соціальні програми та послуги для ветеранів повинні бути доступні без дискримінації до різних їх категорій, зокрема для ЛГБТ+ ветеранів.

Пошук "універсального підходу" до всіх груп ветеранів буде хибним шляхом, бо внаслідок такого підходу представники не лише ЛГБТ+ спільноти, але й інших вразливих груп (до прикладу, жінки-ветеранки), можуть втратити довіру до державних послуг і залишитись на самоті зі своїми проблемами.

Реінтеграція ЛГБТ+ ветеранів у суспільство вимагає комплексного підходу, який враховує: надання медичної, соціальної, освітньої та психологічної підтримки; зміцнення правової основи; забезпечення гендерно рівноправного підходу; протидію стигматизації та дискримінації, співпрацю з міжнародними організаціями, а також моніторинг та оцінку програм та послуг для ЛГБТ+ ветеранів.

Варто зауважити, що ветеранська спільнота здебільшого демонструє готовність включити ЛГБТ+ до власних адвокаційних цілей та інформаційних кампаній. Суспільство поважає ветеранів, відчуває вдячність та гордість за них. Водночас у суспільстві зберігається низка стереотипів щодо військовослужбовців, тому тема дискримінації різних соціальних груп у ЗСУ залишається на порядку денному. Так, питання щодо можливості представника національної меншини й ЛГБТ+ очолювати український підрозділ у рядових респондентів викликає сумніви, притім, що загалом суспільство переконане: представники етнічних меншин не зазнають дискримінації під час служби.

Органам державної влади:

1. **Забезпечити доступ до медичної допомоги та психологічної підтримки**, дружніх послуг для ветеранів з урахуванням потреб представниць і представників ЛГБТ+ спільноти. Це може передбачати створення відповідних медичних центрів або ж адаптацію чинних закладів із метою надання спеціалізованих послуг для ЛГБТ+ ветеранів.

2. **Забезпечити** потреби ЛГБТ+ ветеранів у сфері соціального забезпечення, такі, як житло, фінансова допомога та інші пільги, що надають ветеранам без будь-якої дискримінації.

3. **Створити можливості для отримання освіти та професійної підготовки** для ЛГБТ+ ветеранів, що допоможе їм забезпечити стабільне працевлаштування та соціальну адаптацію.

Громадським організаціям та мережам підтримки: залучати ЛГБТ+ ветеранів до діяльності громадських організацій та створення мереж підтримки, які зможуть допомогти в реінтеграції та адаптації до мирного життя.

Верховній Раді України та профільним міністерствам

1. Зміцнювати правову основу: розробку та впровадження законодавства, що забезпечить рівні права та захист для ЛГБТ+ ветеранів від дискримінації та насильства, а також сприятиме їхній реінтеграції в суспільстві.

2. Забезпечення гендерно рівноправного підходу: врахування потреб жінок-ветеранів, зокрема ЛГБТ+ жінок, під час реінтеграції з метою забезпечення спеціалізованих послуг та підтримки, а також створення можливостей для розвитку лідерських якостей та активної участі в громадському житті.

1. Протидія стигматизації та дискримінації: розробка та проведення інформаційних кампаній із метою підвищення обізнаності суспільства щодо проблем та викликів, з якими стикаються ЛГБТ+ ветерани, а також підтримки створення толерантного та інклюзивного суспільства.

2. Співпраця з міжнародними організаціями: встановлення партнерства з міжнародними організаціями та фондами, що працюють у сфері прав людини, захисту прав ЛГБТ+ громади та реінтеграції ветеранів із метою обміну досвідом та отримання фінансової та технічної підтримки.

3. Моніторинг та оцінка: впровадження системи моніторингу та оцінки ефективності програм та послуг, спрямованих на реінтеграцію ЛГБТ+

ветеранів, для постійного вдосконалення та забезпечення відповідності потребам цієї групи населення.

2.2. У сфері освіти

Закон України "Про освіту" гарантує рівні можливості для доступу до освіти та заборону на обмеження в праві на здобуття освіти. Водночас перелік підстав, незалежно від яких гарантується право на освіту, не містить таких ознак, як сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність (СОҐІ), попри те, що в ньому безпосередньо згадують інші захищені ознаки (вік, стать, раса, стан здоров'я тощо).

У системі освіти все ще немає ефективного механізму запобігання та протидії булінгу. Більшість ЛГБТ+ учнів (88,5%) стикалися зі словесними утисками в школі (образи або погрози).

З 2017 р., із прийняттям нового Закону “Про освіту”, в Україні запроваджено інклюзивну освіту. Однак за визначенням, інклюзивна освіта немає компоненту СОҐ. Також варто розширити поняття інклюзивної освіти таким чином, щоб воно враховувало різні вразливі групи, зокрема і ЛГБТ+. Професійна підготовка шкільних вчителів повинна містити тренінги щодо роботи з представниками спільноти ЛГБТ+.

Варто визначити типові ознаки та порядок реагування на випадки булінгу, а також відповідальність причетних до нього осіб, що були визначені законодавством України лише з 19 січня 2019 року, внаслідок набрання чинності закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)". Лише в лютому 2019 року український суд ухвалив перше рішення у справі про булінг, однак ця справа не пов'язана з булінгом за ознаками СОҐІ (сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність).

Рекомендації:

1. Міністерство освіти України має запровадити політику недискримінації, яка враховуватиме потреби та права ЛГБТ+ підлітків у школах та інших навчальних закладах.

2. Забезпечити професійну підготовку вчителів та інших працівників навчальних закладіві з питань ЛГБТ+ прав та проблем.

3. Створити безпечне та підтримувальне середовище для ЛГБТ+ підлітків у навчальних закладах.

4. Забезпечити доступ до інформації про ЛГБТ+ права та проблеми через курси, семінари та інші освітні заходи.

5. Підтримувати співпрацю з громадськими організаціями, які займаються захистом прав ЛГБТ+ осіб та пропагують інклюзивність у суспільстві.

2.3. У сфері охорони здоров'я

В Україні діє Міжнародна класифікація хвороб 10-го перегляду. Вона містить такі діагнози, як "транссексуалізм" та "інші розлади статевої ідентифікації"(F64.0 і F64.8), які належать до розділу психічних захворювань. Наразі вони означають повну непридатність людини до військової служби у випадку, якщо вони «різко виражені, зі схильністю до повторних тривалих декомпенсацій або патологічних реакцій» або непридатність у мирний час і обмежену придатність у воєнний час, якщо вони «помірно виражені з нестійкою компенсацією або компенсовані». Крім того, ці діагнози обмежують можливості усиновлення дитини умовою "наявності стійкої компенсації (понад 5 років)". Варто зазначити, що чітких критеріїв "компенсації" та "декомпенсації" притім немає, тож фактичні рішення приймають члени лікарських комісій, зважаючи на їхні суб'єктивні міркування.

Водночас у 11-й МКХ діагнози, пов'язані з трансґендерністю, було виключено з розділу психічних захворювань. МКХ-11 використовує поняття «ґендерна невідповідність» (gender incongruence) для опису людей, чия ґендерна ідентичність відрізняється від статі, зафіксованої під час народження. Цей діагноз прописаний у розділі про сексуальне здоров'я.

Відповідно, однією з адвокаційних цілей для трансґендерної спільноти в Україні є адвокація переходу на МКХ-11.

Міністерство охорони здоров'я України має розробити новий клінічний протокол із надання медичної допомоги під час трансґендерного переходу. Такий протокол має спростити цей процес, зокрема виключивши з нього обов'язкове психіатричне спостереження, а також пов'язаний із ним процес зміни ґендерного маркера в документах. Паралельно мають бути розроблені нові нормативні документи МОЗ, щоб усунути дискримінаційні практики: обмеження на усиновлення та право служити в Збройних силах України.

Рекомендації:

- Міністерство охорони здоров'я України повинне розпочати адаптацію МКХ-11 та розробити й прийняти новий клінічний протокол щодо трансгендерних людей.

2.4. Політична участь ЛГБТ+

До початку повномасштабного вторгнення росії, в Україні налічувалось понад 35 млн виборців. 1 750 000 із них можуть належати до ЛГБТ+ спільноти. За різними оцінками — від 2 % до 10 %, населення будь-якої країни вважають себе частиною цієї соціальної групи, а світова наука найчастіше оперує цифрою у 5%.

За дослідженнями, лише 5% людей в Україні особисто знайомі з геєм чи лесбійкою, а ще 5% можуть бути знайомі. Дослідження свідчать, що кількість прихильників прав ЛГБТ+ серед молоді та людей із вищим рівнем освіти повільно, але стабільно зростає. Свідченням цього є постійне збільшення кількості учасниць та учасників Маршів рівності в Києві — від 80 осіб у 2013 р. до майже 5 тисяч у 2018 р., тобто у 62 рази за 5 років.

Попри існування кількох політичних проєктів, ніша «ліберальних» та «ультраліберальних» політиків залишається майже вільною. Праволіберальні та навіть консервативні політики й партії також можуть розраховувати на підтримку значної частини ЛГБТ+ людей.

У розвинутих суспільствах Західної Європи заклики до обмеження прав ЛГБТ+ давно перестали бути маркером належності до політичного «мейнстріму». Ще 2017 р. у Німеччині ультраправа партія «Альтернатива для Німеччини» та правоцентристська партія ХДС/ХСС підтримували збереження інституту цивільних партнерств для одностатевих пар, водночас інші партії — СПД, Ліві, Зелені та Партія вільних демократів виступали за впровадження одностатевих шлюбів. Заразом улітку того ж року Ангела Меркель пом'якшила свою позицію з цього питання, дозволивши членам партії голосувати на власний розсуд, а не відповідно до «лінії партії». Це дозволило 75 «ліберальним» членам ХДС/ХСС підтримати ухвалення відповідного закону. Цікаво, що ще у 1998 р. у складі ХДС/ХСС було створено групу «Lesben und Schwule in der Union» (Лесбійки та геї в Союзі), покликану відстоювати права ЛГБТ+.

Рекомендації для політичних партій:

1. Визначити в партії одну або кілька осіб, що відповідатимуть за взаємодію з ЛГБТ+-спільнотою та будуть експертами з відповідних питань. Сповістити всім членам партії та працівникам партійних структур про те, що вони можуть звертатися до визначених експертів, якщо вони планують робити заяви на цю тему чи потребують поради щодо роботи з цією цільовою групою. Це допоможе зберегти послідовність та уникнути непорозумінь.

2. Залучати відкритих представниць та представників правозахисних та ЛГБТ+ організацій, заразом із представниками інших соціальних груп до роботи на місцях; систематично запрошувати відкритих представниць і представників ЛГБТІ+ до партійних дискусій, подій, слухань.

3. Сприймати ЛГБТ+ активістів/-ок як потенційних кандидатів/-ок на місцевих та загальнонаціональних виборах.

4. Створити внутрішньопартійні групи для ЛГБТ+ та їхніх союзників. Здійснювати просвітницьку та інформаційну роботу серед прихильників та членів партії — презентації, дискусії, перегляди фільмів (можна почати з

британського фільму «Прайд» 2014 р.). Демонструвати солідарність, відвідуючи заходи ЛГБТ+ спільноти. Соціальні мережі: у відповідні дні можна розмістити релевантні публікації з ЛГБТ+ символікою. Це спрацює краще, якщо разом із символікою на зображеннях буде керівництво партії, впізнавані партійці або ж ціла команда.

3. Фінансування

Фінансування заходів із реалізації прав ЛГБТ+ спільноти має здійснюватися, насамперед коштом Державного бюджету України, що свідчитиме про усвідомлення державою важливості, взятих на себе зобов'язань. Водночас реалізація більшої частини рекомендацій не потребує значного фінансування, бо пов'заний з удосконаленням нормативно-правового регулювання.

Органи місцевого самоврядування під час реалізації проєктів за кошти місцевих бюджетів повинні враховувати інтереси ЛГБТ+ спільноти та дбати про те, щоб реалізація проєктів відбувалась без дискримінації за будь-якими ознаками, включно з СОҐІ.

Фінансування окремих проєктів може здійснюватися коштом з інших джерел, зокрема громадських та міжнародних організацій та проєктів міжнародної технічної допомоги.

Критерії успішності

Україна ухвалила відповідні законодавчі акти, зокрема, щодо зареєстрованих цивільних партнерств та протидії злочинам на ґрунті ненависті щодо ЛГБТ+. А також про успішність свідчить:

- кількість укладених реєстрованих цивільних партнерств;
- кількість ефективно розслідуваних повідомлень про злочини на ґрунті ненависті;
- рівень забезпечення потреб ЛГБТ+ ветеранів, зокрема в соціальній сфері;
- рівень представленості ЛГБТ+ спільноти в політиці на всіх рівнях від місцевого самоврядування до парламенту.

Розділ IV

ОСВІТА, НАУКА ТА ІННОВАЦІЇ

Розвиток освіти й науки є важливою передумовою успішного відновлення, прискореного соціально-економічного розвитку України та її становлення як успішної європейської держави. Спершу цей розвиток істотно залежить від успішного розвитку в інших сферах — економіці, праві, охороні здоров'я тощо.

Мають бути вибудовані ефективні механізми впливу суспільства й ринку праці на зміст освіти й результати навчання. Професійна освіта всіх рівнів повинна бути спрямована на набуття потрібних професійних кваліфікацій.

Величезним викликом для системи освіти й науки, як і для України у цілому, стали пандемія коронавірусної інфекції та воєнна агресія росії проти України. Багатомісячні карантини, велика кількість біженців та внутрішньо переміщених осіб серед здобувачів освіти, педагогічних і науково-педагогічних працівників, вплив обстрілів і довготривалих повітряних тривог на освітній процес зумовили значні освітні втрати та розриви, масштаби яких можна бути визначити лише згодом. Налагодження дистанційного навчання і створення загальнодержавних та локальних цифрових ресурсів лише частково послаблюють проблеми. Станом на квітень 2023 року близько 3200 закладів освіти пошкоджено та майже 300 зруйновано повністю. Щотижня ці показники збільшуються. Понад 900 закладів опинилися на окупованій території.

Важливою передумовою відновлення освіти й науки є перегляд правового статусу закладів освіти й наукових установ, які мають отримати більшу академічну, фінансову, організаційну та кадрову автономію, яка надасть їм змогу бути менш залежними від бюджетного фінансування, швидше та ефективніше реагувати на нові виклики. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є трансформація більшості державних і комунальних закладів вищої освіти та наукових установ у статус публічних установ, які мають право не лише користуватися чи розпоряджатися державним і комунальним майном, але й володіти, користуватися й розпоряджатися власним майном, отриманим шляхом власних надходжень. Має бути на практиці забезпечена рівність прав публічних та приватних закладів освіти й наукових установ у провадженні освітньої та наукової діяльності.

Розвиток сфери освіти, науки та інновацій істотно залежить від схожих сфер суспільного життя, від соціально-економічного розвитку й правового поля. Водночас і вони істотно залежать від освіти, науки та інновацій. Зокрема, актуальними є проблеми: вдосконалення цивільного, бюджетного й податкового законодавства; забезпечення верховенства права; захисту інвестицій та інтелектуальної власності, академічної та професійної доброчесності. Розв’язати ці проблеми можна шляхом

системного оновлення законодавства на основі досліджень і знань, прийняття ключових політичних й економічних рішень на основі доказів.

Освіта всіх рівнів і наука повинні мати належне фінансове й матеріально-технічне забезпечення, достатнє для забезпечення їхньої якості, конкурентоспроможності й корисності для соціально-економічного розвитку України.

1. ПОЛІТИКА У СФЕРІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

1.1. Нинішня ситуація у сфері середньої освіти на початок 2023 року

Повномасштабна агресія росії проти України істотно вплинула на стан системи загальної середньої освіти. Істотно пошкоджені, а в окремих випадках повністю знищені будівлі та матеріально-технічна база закладів загальної середньої освіти.

Значна частина учнів та вчителів стали біженцями або внутрішньо переміщеними особами. За даними МОН України станом на січень 2023 р. за кордоном перебувало понад 510 тис. учнів і майже 12,5 тис. педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти. Водночас інші країни наводять суттєво вищі показники. За даними освітнього омбудсмена С. Горбачова у квітні 2023 року лише в країнах ЄС до місцевих шкіл було інтегровано 775 452 учні з-поміж українських біженців. Значна частина з них не відвідує заклади середньої освіти в країнах перебування, а багато хто взагалі ніде не навчається, зокрема навіть дистанційно в українських закладах загальної середньої освіти. За оцінками представників Сектору освіти Світового банку освітні втрати в Україні через війну та пандемію можуть перевищувати один рік.

Відбудова закладів освіти, відновлення їх матеріально-технічної бази, усунення спричинених війною та пандемією коронавірусної інфекції освітніх втрат та розривів будуть важливим завданнями відновлення України в перспективі до 2030 року. Відновлення системи повної загальної середньої освіти має відбуватися з урахуванням змін демографічної ситуації, прогнозів соціального та економічного розвитку, застосуванням нових, зокрема, цифрових технологій.

Прийнятий Верховною Радою України новий Закон України «Про освіту» у 2017 р. дав старт комплексному й всеосяжному реформуванню загальної середньої освіти, спрямованому на забезпечення інноваційного, соціально-економічного й культурного розвитку суспільства через формування необхідного для цього людського капіталу. На рівні законодавства цей шлях було продовжено прийняттям у 2020 році нового Закону України «Про повну загальну середню освіту».

Важливими напрямами реформи (розбудови «Нової української школи») стали:

- забезпечення якості загальної середньої освіти, забезпечення успішності випускників закладів загальної середньої освіти та сформованості в них ключових компетентностей для навчання протягом життя, розширення практики застосування зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання;

- забезпечення рівного доступу дітей до якісної середньої освіти;

- створення сприятливого для розвитку дитини освітнього середовища;

- зміна системи управління загальною середньою освітою, підвищення рівня автономії та відповідальності закладів загальної середньої освіти, забезпечення умов для розбудови ефективної мережі закладів освіти;

- вдосконалення системи управління в закладах освіти, диверсифікація організаційно-правових форм закладів освіти;

- забезпечення права здобувачів освіти на індивідуальні освітні траєкторії та індивідуальні навчальні плани, визнання результатів неформальної та інформальної освіти;

- зміна системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників, надання їм значної свободи у виборі закладів, що забезпечують підвищення кваліфікації, їх освітніх програм тощо, запровадження сертифікації педагогічних працівників;

- приведення структури загальної середньої освіти у відповідність до її структури в країнах Європи;

- покращення фінансування й матеріально-технічного забезпечення закладів освіти;

- забезпечення рівних прав комунальних, державних і приватних закладів у провадженні освітньої діяльності.

Для імплементації реформи розроблено низку нормативно-правових актів, серед яких варто звернути увагу на нові стандарти початкової та базової загальної середньої освіти, що базуються на істотно інших принципах і зосереджують увагу не на конкретних знаннях, а на компетентностях і результатах навчання, що охоплюють не лише знання й навички, але й здатність ефективно їх використовувати для розв’язання типових задач.

За даними Держстату України на початок 2021-2022 навчального року в Україні працював 13991 заклад загальної середньої освіти, в яких навчалися 4,23 млн учнів і

працювали 435 тис. вчителів. Таким чином, у сфері загальної середньої освіти сумарна кількість учнів і викладачів становила понад 10% загальної чисельності населення України. Порівняно з 2011-2012 навчальним роком кількість закладів зменшилася на 27%, загальна кількість учнів зросла на 3,8%, а кількість вчителів зменшилася майже на 11%. Водночас відношення між кількістю учнів та вчителів становить 9,7, а середня кількість учнів у закладі – 302. Це, відповідно, на 16 та 42 відсотки перевищує аналогічні показники 2011-2012 навчального року. Ці показники варіюються між закладами, регіонами та типами місцевості в широких межах. Так, кількість учнів у розрахунку на одного вчителя на початок 2021-2022 навчального року коливалася від 7 у Тернопільській області до 12 у Дніпропетровській, Донецькій та Одеській областях і м. Київ та від 5-9 у сільській місцевості до 10-13 у міській. Для порівняння, у країнах ОЕСР цей показник коливається в межах від 8,5 до 26,9 (у більшості країн — у межах від 10 до 15).

Варто зазначити, що профільну середню освіту здобувають не лише в закладах загальної середньої освіти, але й також у закладах професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти. Загальна частка випускників 9 класів, що продовжують навчання в таких установах , становить близько 40%.

Зважаючи на вказані попередньо дані, можна припустити, що можливості підвищення ефективності використання ресурсів загальної середньої освіти шляхом укрупнення закладів значною мірою вичерпано. Водночас оптимізація мережі є актуальною за умови, що під оптимізацією буде розумітися досягнення максимальних показників освітньої діяльності мережі закладів загальної середньої освіти за чиних обмежень на можливий обсяг її фінансування.

Переважна більшість закладів є комунальними. Кількість приватних закладів від 2011-2012 навчального року зросла зі 189 до 406, але їх частка залишається дуже малою (2,9%). Ще меншими, відповідно, 1,6% та 1,9% є частки учнів та вчителів, що здобувають освіту чи працюють у таких закладах. Це свідчить про те, що однією з можливостей покращення мережі є стимулювання створення й розвитку приватних та кооперативних закладів загальної середньої освіти.

Лише 6,5% від загальної кількості закладів загальної середньої освіти становлять відокремлені початкові школи та початкові школи з дошкільними відділеннями, частка відокремлених ліцеїв становить 3,9%. Натомість найбільшою (58,9%) є частка ліцеїв, що містять також початкову школу та гімназію, а інколи й дошкільне відділення). Це суперечить концепції Нової української школи, яка передбачає, що заклади різних рівнів загальної середньої освіти, як правило, мають бути відокремленими.

Реформування загальної середньої освіти стикається з багатьма проблемами: концептуальними, законодавчими, кадровими, фінансовими, матеріально-технічними тощо.

На концептуальному рівні відбуваються дискусії стосовно того, що має бути метою загальної середньої освіти та головними результатами її здобуття. Концепція нової української школи передбачає компетентнісний підхід до формування відповідних вимог, але їх деталізація має бути прописана в підзаконних нормативних документах, які варто узгоджувати з відповідними міжнародними та європейськими документами. Насамперед із Міжнародною стандартною класифікацією освіти, рекомендаціями Ради ЄС щодо ключових компетентностей для навчання протягом життя, Європейською рамкою кваліфікацій для навчання протягом життя. Але на сьогодні послідовної імплементації цих вимог в українському законодавстві немає, що породжує невизначеність, а часто й істотне заниження вимог під час проєктування типових освітніх програм, модельних навчальних програм та оцінюванні результатів навчання. Також в освітньому процесі в школах переважає акцент на запам'ятовування певного матеріалу, а не на формування здатності застосовувати знання й навички для розв'язання типових прикладних задач, з якими стикається або, як передбачається, стикатиметься в житті й професійній діяльності учні та випускники.

На рівні законодавства актуальним є усунення внутрішніх суперечностей освітнього законодавства та його колізій з іншим законодавством. Зокрема, це стосується питань автономії закладів загальної середньої освіти, яка сьогодні обмежується не стільки освітнім, скільки іншим законодавством, зокрема Цивільним та Бюджетним кодексами, Законами України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» та ін. Через це є багато прикладів невиправданого втручання місцевих органів у діяльність закладів загальної середньої освіти й перекладання своїх обов'язків на заклади освіти та їх керівників як засновників цих закладів. Недостатньо послідовно в чинному законодавстві реалізовано концепції академічної свободи педагогічних працівників, а також надання учням можливостей створення індивідуальних освітніх траєкторій.

Протягом тривалого часу не вирішуються проблеми щодо забезпечення достойного соціального статусу педагогічних працівників. Середня заробітна плата в сфері освіти становить близько 80% від середньої заробітної плати, що істотно менше порівняно з більшістю інших європейських країн. Механізм формування заробітної плати не стимулює вчителів до покращення викладання та професійного розвитку. Наслідком наявних проблем є істотне зменшення кількості випускників закладів загальної середньої освіти, що бажають здобувати вищу освіту за педагогічними спеціальностями, а також зниження конкурсних балів тих, хто вступає на навчання за цими спеціальностями, зокрема за кошти державного замовлення. Для деяких предметних спеціальностей, зокрема з природничих наук, кількість зарахованих вступників є меншою за кількість місць державного замовлення. Значна частина випускників цих спеціальностей після здобуття вищої освіти не працює в школі взагалі чи переходить до інших сфер діяльності після нетривалого часу роботу в школі.

Попри те, що обсяг фінансування загальної середньої освіти у відсотках від ВВП чи витрат бюджету в Україні є одним з найвищих в Європі, якщо розраховувати на учня, він навпаки є одним із найменших. Це є істотним фактором впливу на якість освіти, відповідно — і на здатність України розвивати й застосовувати сучасні наукомісткі технології високою доданою вартістю, що забезпечують значну частку доходів бюджетів у країнах ЄС. З огляду на обмежені можливості швидкого збільшення доходів бюджету в найближчі роки, актуальними проблемами є ріст ефективності використання наявних коштів, а також підтримка надходження позабюджетних ресурсів до системи загальної середньої освіти. Однак надходження таких ресурсів не повинно перетворюватися на примусові побори з батьків учнів, як це не рідко буває сьогодні.

Одним із наслідків багаторічного недофінансування загальної середньої освіти є відсутність у багатьох закладах належної матеріальної бази, зокрема лабораторій, спеціалізованих кабінетів тощо для вивчення предметів природничої, технологічної та мистецької галузей і фізичної культури. Значна частина закладів не відповідає вимогам безпечної праці, пожежної та санітарної безпеки, доступності для осіб (як учнів, так і вчителів) з обмеженими фізичними можливостями. Актуальність цих питань істотно посилилася через руйнацію чи пошкодження будівель і матеріально-технічної бази багатьох закладів загальної середньої освіти під час повномасштабного вторгнення росії в Україну та необхідністю створення (відновлення) укриттів у закладах освіти.

Важливим залишається усунення різниці в доступі для учнів якісної середньої освіти, зокрема початкової та базової середньої освіти, про що свідчать результати загальнодержавного зовнішнього моніторингу якості початкової освіти “Стан сформованості читацької та математичної компетентностей випускників початкової школи” та міжнародного дослідження PISA-2018, проведених у 2018 р., а також щорічні дані про результати ЗНО. Насамперед це стосується відмінностей якості освіти між сільськими та міськими школами, регіонами, територіальними громадами, закладами освіти різного типу тощо. Зокрема, за даними УЦОЯО в 2021 році не подолали поріг “склав/не склав” для обов'язкового тесту з української мови та літератури 7,12% випускників середніх загальноосвітніх шкіл, 1,65% випускників гімназій, 31,57% випускників закладів професійної освіти.

Багато років у суспільстві обговорюють питання забезпечення учнів якісними підручниками. Сучасні підручники інколи містять значні змістові помилки, часто є недосконалими за змістом і методикою подання матеріалу, нецікавими для учнів. Потребують вдосконалення, зокрема покращення експертизи й усунення корупційних ризиків методика підготовки підручників, їх конкурсного відбору, надання їм грифів МОН. Пріоритет у виборі підручників має бути надано вчителям та учням чи батькам (залежно від віку), а не державним установам. Останнім часом швидко розвиваються цифрові засоби навчання, що охоплюють як електронні версії звичайної навчальної літератури, так і принципово інші електронні підручники, віртуальні лабораторії, засоби пошуку й оброблення інформації, моделювання тощо.

Можна прогнозувати, що їх кількість і різноманіття, а також сфера застосування до 2032 року істотно розширяться.

Актуальним є вдосконалення освітньої статистики, яка є основою для прийняття рішень, що базуються на доказах, на всіх рівнях управління загальною середньою освітою. На сьогодні почалося реформування цієї сфери. Статистичні дані стають більш перевіреними через запровадження електронних систем, в яких збирають й обробляють первинні дані від закладів освіти. Водночас потребує вдосконалення методика верифікації цих даних. Також необхідно наближення складу даних і методик розрахунків до тих, що використовують міжнародні статистичні бази, насамперед Євростат. Однак це потребує істотного збільшення трудовитрат, пов'язаних зі збиранням та обробленням статистичних даних.

1.2. Бачення стану середньої освіти в Україні в перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками цього стану

Українське суспільство вважає високоякісну освіту одним із ключових елементів успішного розвитку суспільства загалом та кожної особистості окремо. У системі загальної середньої освіти систематично втілюють принципи та політики «Нової Української Школи», які періодично коригують через аналіз результатів їх реалізації, а також змін, що відбуваються в суспільстві та у світі. Забезпечено ефективний науковий та методичний супровід реформи загальної середньої освіти.

Результати навчання повної загальної середньої освіти забезпечують ґрунтовний ціннісний фундамент, що дозволяє випускникам середньої школи бути відповідальними громадянами та членами суспільства, зберігати та розвивати українську державність. Українські школярі мають сучасні (відповідні викликам часу) компетентності та результати навчання, є творчими особистостями, здатними інноваційно мислити й діяти, бути відкритими до світу та конкурентними в глобальному вимірі.

Усі діти мають доступ до якісної загальної середньої освіти, завдяки функціонуванню ефективної мережі закладів освіти, належному кадровому й матеріально-технічному забезпеченню освітнього процесу, доступу для якісних освітніх ресурсів, видання якісної навчальної, науково-популярної та методичної літератури для учнів та вчителів, а також врахування їхніх особливих освітніх потреб.

Освітнє середовище та освітній процес у школі є сучасними, максимально безпечними, дружніми, інклюзивними та дозволяють успішно навчатись та розвиватись учням та ученицям із різними освітніми потребами.

Освітній простір країни та закладів загальної середньої освіти є цифровізованимВони забезпечують електронний документообіг. Також створена та розвивається Національна освітня платформа для навчання учнів та підвищення

кваліфікації педагогічних кадрів. Забезпечено надійний захист інформації від зовнішніх втручань до інформаційних систем.

Зміст загальної середньої освіти відповідає потребам дітей, сприяє їх особистісній та професійній самореалізації. Державні стандарти освіти розроблені для всіх рівнів повної загальної середньої освіти, відповідають аналогічним документам європейських країн, постійно оновлюються та гармонізовані між рівнями повної загальної середньої освіти, а також у частині профільної освіти також зі стандартами вищих рівнів освіти. Зміст освіти та очікувані результати навчання систематично переглядають, аби відповідати вимогам часу та забезпечувати набуття ключових компетентностей для навчання впродовж життя, рекомендованих Радою ЄС.

Усі випускники базової та профільної середньої освіти проходять державну підсумкову атестацію у формі ЗНО, яка дає можливість комплексно оцінити результати навчання з використанням стандартизованих тестів з української мови, математики, історії України, англійської мови, а також тестів із додаткових предметів, інтегрованих тестів та/або тестів загальної навчальної компетентності на вибір випускника.

Повна загальна середня освіта допомагає учням та ученицям усвідомлено зробити вибір щодо майбутнього навчання та кар'єри, реалізувати себе відповідно до їхніх прагнень: через \освітні програми професійної, фахової передвищої та вищої освіти, у неформальній освіті чи шляхом інформального навчання, а також через трудову та громадську діяльність.

Учні та учениці є суб'єктами освітнього процесу. Існують довірливі відносини та партнерство між усіма учасниками освітнього процесу.

Зміни у сфері є: системними, послідовними та структурованими. Забезпечена тяглість реформ з огляду на інерційність сфери освіти.

Видатки на освіту, враховуючи всі джерела фінансування, становлять щонайменше 7% ВВП, що є відповідним до цілей UNESCO до 2030 року для країн із середнім рівнем доходів.

Україна бере участь у всіх ключових міжнародних порівняльних дослідженнях якості різних елементів шкільної освіти (PISA, TIMSS, PIRLS тощо). Понад 80% учнів у віці 15 років досягають базового рівня з читацької, математичної і природничо-наукової компетентності, що підтверджується результатами міжнародного порівняльного дослідження PISA.

Педагоги та педагогічна професія мають повагу в суспільстві. Керівники шкіл та педагоги є компетентними фахівцями, які систематично вдосконалюють свої навички та здобувають нові знання. Вони здатні критично мислити й формувати критичне мислення в учнів. Держава стимулює й фінансує постійний професійний розвиток педагогів. Україна завершила реформу системи підготовки та професійного розвитку педагогічних кадрів. Компетентність керівників шкіл та педагогів

визначають шляхом їхньої сертифікації на основі професійних стандартів, які відповідають найкращим європейським практикам. Середня заробітна плата педагогів є вищою, аніж середня заробітна плата в Україні.

Децентралізація управління у сфері загальної середньої освіти триває. Більше повноважень з управління отримують громади, які стають спроможнішими. Уряд затверджує стандарти всіх рівнів загальної середньої освіти; водночас зростає академічна, фінансова, кадрова та організаційна автономія закладів загальної середньої освіти, що сформована на спроможності та відповідальності закладів за результати їх діяльності. Рівень фінансування освіти (коштом державного й місцевого бюджетів та інших джерел) є достатнім для виконання вимог цих стандартів та ліцензійних умов провадження освітньої діяльності. Створено сучасну мережу опорних шкіл, забезпечених сучасним навчальним обладнанням. У закладах загальної середньої освіти всіх рівнів створено дієві системи внутрішнього забезпечення якості освіти, що дають змогу ухвалювати ефективні управлінські рішення.

Наразі забезпечене фінансування та матеріальні ресурси, які необхідні для поступової трансформації інфраструктури закладів загальної середньої освітивсією країною, зокрема для фізичного відокремлення закладів базової та профільної середньої освіти від початкової. Для базової та профільної середньої освіти забезпечені окремі шкільні приміщення, у яких агломерується достатня для створення індивідуальних освітніх траєкторій кількість учнів, створюється необхідна інфраструктура для STEM-освіти, занять мистецтвом та спортом, громадянської освіти, іншої навчальної та позанавчальної діяльності, учнівського самоврядування. На вибір учнів пропонують навчальні дисципліни (предмети, інші освітні компоненти) різних напрямів та рівнів складності в обсязі, що дозволяє їм обрати власний профіль самореалізації та майбутнього навчання.

Профільну загальну середню освіту може здобуватися як в ліцеях, так і в закладах професійної та фахової передвищої освіти. Заклади вищої освіти можуть створювати/засновувати заклади профільної середньої освіти, зокрема наукові, мистецькі, військові та спортивні ліцеї, як (відокремлені) структурні підрозділи чи самостійні установи.

В освітньому процесі повністю виключені:

- усі форми недоброчесності;
- цькування, дискримінація, гендерна нерівність;
- використання російської мови як мови навчання та спілкування;
- проявів неповаги до української держави, її культури, національної та історичної пам’яті;
- порушення прав дитини.

Забезпечено ефективну діяльність та проведено періодичний аудит роботи інституцій, створених для реалізації, супроводу й методичної підтримки державної політики у сфері освіти.

Деякі додаткові вимірювальні показники, яких бажано досягти до 2030 року:

- загальні середні видатки в розрахунку на одного учня закладу загальної середньої освіти становлять не менше 3500 євро на рік;

- середня частка відокремлених закладів початкової середньої освіти та закладів початкової освіти з дошкільними відділеннями, зокрема відокремлених структурних підрозділів опорних шкіл, становить не менше 25% від загальної кількості закладів загальної середньої освіти;

- середня частка відокремлених ліцеїв становить не менше 10% від загальної кількості закладів загальної середньої освіти;

- частка приватних та корпоративних закладів загальної середньої освіти становить не менше 10% від загальної кількості таких закладів;

- середня частка випускників базової середньої освіти, що продовжують здобуття профільної середньої освіти в закладах професійної (професійно-технічної) освіти та фахової передвищої освіти, перебуває у межах 45-55% від загальної кількості здобувачів;

- на STEM освіту виокремлено не менше, ніж 40% загального навчального часу учнів ліцеїв;

- частка дітей відповідного віку, що здобувають повну загальну середню освіту за всіма формами її здобуття, у кожному регіоні України становить не менше 98%;

- за результатами опитувань вчителів, учнів та батьків не менше 70% оцінюють якість підручників та інших освітніх ресурсів для забезпечення здобуття загальної середньої освіти як високу й дуже високу.

1.3. Основні проблеми, які необхідно вирішити у сфері середньої освіти, щоб досягти бажаних результатів

1. Повоєнна відбудова мережі закладів загальної середньої освіти на основі перспективних мап щодо кожного регіону, що беруть до уваги демографічну ситуацію та застосування принципу build back better («відбудувати краще, ніж

було»).

2. Системне впровадження, а за умов додаткового фінансування, пришвидшення реалізації реформи “Нова українська школа”. Створення мережі багатопрофільних ліцеїв академічного та професійного спрямування, де учні мають можливість формувати індивідуальну освітню траєкторію, обирати профілі навчання.

3. Розвиток процедури сертифікації вчителів за професійним стандартом учителя для всіх ланок системи загальної середньої освіти, заміна атестації педагогів сертифікацією.

4. Реформування системи оплати праці педагогів, яка має передбачати врахування в заробітній платі їхньої кваліфікації та всіх видів навчальної, методичної та організаційної роботи.

5. Створення якісних стандартів вищої освіти для підготовки педагогів, що базуються на якісних професійних стандартах. Підготовка вчителя передбачає значний обсяг практики та/або навчання на робочому місці (за дуальною формою здобуття освіти), який загалом за всіма рівнями вищої освіти становить не менше 90 кредитів ЄКТС. Подальша демонополізація системи післядипломної освіти та професійного розвитку педагогів.

6. Професійні спільноти беруть участь у розробці стандартів освіти, освітніх і навчальних програм та професійних стандартів; надають допомогу педагогічним працівникам в їхньому професійному розвитку.

7. Відхід від медичного розуміння інклюзивності освіти. Збільшення фінансування на навчання та супровід у загальноосвітніх школах дітей з особливими освітніми потребами; якісна підготовка вчителів та асистентів вчителів.

8. Розвиток системи освітніх вимірювань та стандартизованого зовнішнього незалежного оцінювання. Інвестування в модернізацію ЗНО та поширення ЗНО на базову школу. Створення інструментів моніторингу якості початкової, базової та профільної середньої освіти.

9. Децентралізація і демонополізація процедур замовлення, експертизи та друку підручників, усунення на рівні законодавства корупційних ризиків, розвиток доступних цифрових навчальних ресурсів. Водночас затвердження жорстких вимог щодо якості підручників, зокрема з урахуванням наукової та антидискримінаційної експертизи.

10. Створення комплексних систем для збору та аналізу релевантних і надійних даних щодо системи загальної середньої освіти, необхідних для прийняття обґрунтованих й ефективних рішень.

11. Розвиток ефективних державних установ та сприяння розвитку громадських інституцій, необхідних для забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері освіти, зокрема в частині розвитку системи загальної середньої освіти, зовнішнього незалежного оцінювання якості загальної середньої освіти, збирання та аналізу освітньої статистики тощо.

12. Створення незалежного "Освітнього фонду України" з метою підтримки інновацій в освіті через прозорі механізми фінансування відповідних ініціатив.

1.4. Політика розв'язання проблем у середній освіті в перспективі 2030 року

Визначення проблеми / групи проблем:

1) неефективна й частково зруйнована мережа закладів загальної середньої освіти;
2) поглиблення освітніх втрат і освітніх розривів;
3) неякісне впровадження реформи «Нова українська школа» на рівні базової середньої освіти та надто повільне оновлення змісту шкільної освіти;
4) недостатній рівень загальних та професійних компетентностей педагогічних працівників та їхній низький соціальний статус,зокрема, через низьку оплату праці);
5) неналежне забезпечення сучасного, інклюзивного, цифрового та безпечного середовища в закладах загальної середньої освіти;
6) неефективна система управління освітою та збору даних про якість та стан освіти.

Нормативно-правові документи

1. Конституція України;
2. Закон України «Про освіту»;
3. Закон України «Про повну загальну середню освіту»;
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
5. Європейська рамка компетентностей.

1.4.1. Розбудова ефективної мережі закладів загальної середньої освіти

1.4.1.1. Етапи змін:

- На основі аналізу демографічних процесів, а також наявної інфраструктури та руйнувань, створити карту перспективної мережі закладів загальної середньої освіти в кожній області. Періодично оновлювати карту перспективної мережі закладів загальної середньої освіти, з огляду на можливі нові руйнування та пошкодження закладів освіти.

- До 2027 року поетапно оновити чинну мережу закладів освіти в кожній області, відповідно до карти перспективної мережі закладів загальної середньої освіти.

- Відбудувати зруйновані заклади освіти, відповідно до оновленої карти перспективної мережі закладів загальної середньої освіти в кожній області. Відновити пошкоджені заклади освіти за принципом «build back better» [з укр. – «відбудувати краще, ніж було»].

- У населених пунктах, де є зруйновані заклади освіти, вартот облаштувати цифрові освітні простори для можливості доступу до освіти учасників навчального процесу з подальшою інтеграцією цих просторів у заклади загальної середньої освіти або в систему освіти.

- Під час проєктування, будівництво та оснащення освітніх просторів, варто скористатися сучасними архітектурними та дизайнерськими рішеннями, які, зокрема, передбачають універсальний дизайн закладу загальної середньої освіти, а також наявність укриття, де може здійснюватися навчальний процес.

- Модернізувати наявні укриття закладів загальної середньої освіти, перетворивши їх на якісні освітні простори, які можуть використовувати, зокрема, й у мирний час.

- Інвестувати в матеріально-технічну базу та підвищення кваліфікації педагогів опорних закладів загальної середньої освіти для покращення умов навчання та підвищення якості освітнього процесу в них, створюючи сучасне освітнє середовище.
- Описати найуспішніші моделі співпраці філій та опорних закладів загальної середньої освіти. Масштабувати їхній досвід на інші заклади загальної середньої освіти.

- Сформувати мережу ліцеїв академічногойі професійного спрямування профільної середньої освіти на рівні областей (на базі загальноосвітніх шкіл, закладів професійно-технічної та фахової передвищої освіти).

- Передбачити можливість проведення пілотного експерименту зі створення багатопрофільних ліцеїв (як-от «high school» [з укр. – «вища школа»] в США,

Великій Британії, Канаді) з можливістю вибору траєкторії навчання і перезарахування кредитів навчання під час вступу до закладів вищої освіти.

1.4.1.2. Нормативно-правове забезпечення

- Передбачити оновлення формули освітньої субвенції, яка б стимулювала розвиток мережі закладів загальної середньої освіти та забезпечувала можливість спрямування вивільнених (через оптимізацію) коштів на модернізацію освітнього процесу й оплату праці педагогів.

- Внести зміни до законодавства щодо впровадження диференційованих підходів до формування мережі ліцеїв (залежно від щільності населення та тривалості доїзду до закладів освіти в різних громадах, якості роботи базових закладів).

- Оновити Положення про ліцей для забезпечення здобуття якісної освіти.

1.4.1.3. Фінансування

- Передбачити цільові субвенції для підсилення спроможності опорних шкіл і ліцеїв.
- Передбачити фінансування цифрових освітніх просторів.
- Передбачити фінансування будівництва нових і реконструкції зруйнованих закладів загальної середньої освіти, а також оновлення їхньої матеріальної бази коштом державного та місцевого бюджетів, донорів та інших джерел.

1.4.1.4. Інституційні зміни

Не потрібні.

1.4.1.5. Критерії оцінювання успішності / неуспішності реформи

- Сформована ефективна мережа закладів загальної середньої освіти, яка забезпечує належну якість і доступність освіти, що підтверджується результатами опитування.
- Забезпечена доступність закладів початкової освіти в сільській місцевості якнайближче до місця проживання дитини. Організоване транспортування учнів із сільської місцевості шкільними автобусами до опорних гімназій та ліцеїв.

- Зменшено освітні розриви між учнями в селі та в місті, між учнями з різних соціальних груп, що підтверджені національними та міжнародними моніторинговими дослідженнями.

- Створена ефективна формула освітньої субвенції, яка враховує особливості регіонів та задовольняє потреби громад в оплаті праці педагогів.

- 100 % закладів загальної середньої освіти забезпечено укриттями, що адаптовані для навчального процесу.

- До завершення 2026–2027 навчального року створена мережа ліцеїв академічного та професійного спрямування.

- Кожен заклад освіти пристосований до навчання дітей з особливими освітніми потребами.

1.4.2. Напрям змін: Подолання освітніх втрат і освітніх розривів

1.4.2.1. Етапи змін:

1. Розробити й упровадити політику з компенсації освітніх втрат і подолання освітніх розривів, які враховуватимуть особисті досвіди дітей.

2. Розробити тестові діагностичні матеріали для оцінювання освітніх втрат і розривів, виокремивши ядро знань для адаптованого тестування.

3. Розробити тренувальні гейміфіковані освітні цифрові ресурси для компенсації освітніх втрат і подолання розривів із різних навчальних предметів для різних вікових категорій.

4. Створити відкриту платформу навчальних консультацій для компенсації освітніх втрат і подолання розривів.

5. Передбачити додаткові години роботи педагогів для проведення індивідуальних та групових занять.

6. Запровадити адаптовані освітні програми для учнів, які мають подібні між собою прогалини в навчанні, зокрема, учнів на деокупованих територіях.

7. Організувати літні школи для учнів, що потребують додаткових занять, із метою підсилення ефективного навчання з урахуванням можливості літнього відпочинку.

8. Впровадити технології змішаного навчання в закладах загальної середньої освіти, які мають обмежені кадровий потенціал і матеріально-технічну базу, через що неможливо забезпечити доступ до якісної освіти. Водночас мають бути використані кращі онлайн-ресурси для пояснення нового навчального матеріалу (наприклад, ВШО), а вчитель забезпечує пояснення незрозумілого матеріалу та зворотний звязок та оцінювання.

9. Забезпечити цільове підвищення кваліфікації педагогів для опанування інструментів подолання освітніх втрат, зокрема, розробки індивідуальної

освітньої траєкторії учня, психологічної та педагогічної підтримки, адаптації в новому навчальному середовищі.

1.4.2.2. Нормативно-правове забезпечення

- Внести зміни до чинного законодавства, які дають визначення понять «освітні втрати», «освітні розриви».
- Забезпечити правові підстави для визнання результатів навчання, здобутих у системах освіти інших країн (крім країни-агресора).

1.4.2.3. Фінансування

- Передбачити необхідне додаткове фінансування на організацію оцінювання освітніх втрат і розривів, на створення відкритої платформи навчальних консультацій, а також тренувальних гейміфікованих освітніх цифрових ресурсів, організацію літніх шкіл та оплату додаткової праці вчителів.

1.4.2.4. Інституційні зміни

Не потрібні.

1.4.2.5. Критерії оцінювання успішності /неуспішності реформи

- Чинні інструменти діагностики освітніх втрат і розривів на основі ядра знань з різних предметів, маючи компетентності для різних вікових категорій.

- Розроблені й впроваджені цифрові матеріали, адаптовані програми, національна платформа тьюторингу для допомоги в компенсації освітніх втрат і подоланні розривів. Вчителі та учні активно використовують ці інструменти.

- Проведена серія моніторингових досліджень щодо прогресу в подоланні освітніх втрат і розривів, результати якої вказують на їхнє зменшення.
- Національні та міжнародні порівняльні моніторингові дослідження виявляють зменшення різниці в рівні освіти між різними групами учнів.

1.4.3. Напрям змін: Якісне впровадження реформи «Нова українська школа»

1.4.3.1. Етапи змін:

Для того, аби надолужити системне впровадження реформи, варто:

- організувати системне цільове підвищення кваліфікації вчителів 5–6 класів для роботи за новим Державним стандартом, а також для опанування методик проблемно-пошукового, дослідницького, соціально-емоційного навчання, педагогіки партнерства. Для цього забезпечити проходження всіма вчителями відповідного дистанційного курсу, підготувати тренерів, які будуть

здійснювати офлайнові тренінги на базі обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти;

- обладнати коштом донорів або відповідної субвенції навчальні приміщення 5–6 класів та надрукувати відповідні підручники для учнів. Перед друком підручників поліпшити їхню якість та виправити помилки в них, проаналізувавши зворотний зв'язок від педагогів, які вже працювали з ними;
- відновити підтримку пілотних закладів загальної середньої освіти, які апробують впровадження нового Державного стандарту, шляхом розробки модельних навчальних програм для 7–9 класів та їх навчально-методичного забезпечення, обладнання кабінетів для навчання, забезпечення надбавки для вчителів у пілотному експерименті апробації (аналогічно з рівнем початкової школи);
- розробити концепцію старшої профільної школи (академічного та професійного ліцею);
- розробити Державний стандарт профільної середньої освіти. Гармонізувати стандарти вищої освіти й нового Державного стандарту профільної освіти. Передбачити можливість зарахування результатів навчання в старшій школі як кредитів ЄКТС у ЗВО;
- оновити зміст освіти, з огляду на повоєнний стан країни;
- упроваджувати навчання з компетенціями під час вивчення предметів (інтегрованих курсів) та акцентувати на розвитку м'яких навичок;
- забезпечити україноцентричність змісту освіти,переглянути такі предмети: історія України, географія, література, мистецтво, мови (окремо чи в складі інтегрованих курсів);
- посилити природничо-математичну складову освіти (розвиток інноваційної компетентності, яка важлива для повоєнної відбудови країни);
- оновити вивчення предметів (інтегрованих курсів), які передбачають розвиток готовності до громадянської оборони (Захист України тощо);
- оновити зміст і підходи до фізичного виховання в закладах освіти, розвивати міжшкільні спортивні змагання.

Повоєнна потреба в оновленні змісту освіти, формуванні життєвої стійкості та м'яких навичок учнів, оновлення мережі закладів, могла б бути успішно вирішена через пришвидшення впровадження реформи НУШ. Наразі завершення навчання учнів «Нової української школи» у 12 класі заплановано на 2029–2030 навчальний рік. Проте у 2019 році було завершено дослідження Світового банку, яке засвідчило прогресивність реформи й зумовило початок перемовин між урядом України та Світовим банком щодо ресурсів для пришвидшення впровадження реформи.

Пришвидшення реформи і введення 12-го року навчання сприятиме синхронізації тривалості повної загальної середньої освіти з європейським простором.

1. Розробляти інструменти формувального оцінювання з різних навчальних предметів та курсів, відповідно до очікуваних результатів, встановлених

державними стандартами для забезпечення зворотного звязку з учнями та мотивації їх до навчання.

2. Передбачити наскрізне впровадження соціально-емоційного навчання для формування “м’яких” навичок (soft skills) і життєвої стійкості учнів.
3. Запровадити обов’язкове тестування для допомоги учням із професійною орієнтацією q вибором освітньої траєкторії. Запровадити нову посаду ── консультант із професій.
4. Розробити дизайн пілотного проєкту в старшій профільній школі щодо співпраці із ЗВО.

1.4.3.2. Нормативно-правове забезпечення

- Для поділу на групи під час викладання інтегрованих предметів варто внести зміни до Наказу МОН від 20.02.2002 № 128.
- Для встановлення надбавок педагогам, які пілотують новий Державний стандарт базової освіти варто внести зміни до Постанови КМУ від 23.03.2011 № 373.
- Для внормування нових підходів до оцінювання навчальних досягнень, розробити нормативну базу щодо системи оцінювання (підсумкового й формувального) за різними освітніми галузями.

1.4.3.3. Фінансування

- Передбачити державну субвенцію на цільове підвищення кваліфікації вчителів, що забезпечують здобуття базової та профільної середньої освіти для роботи за Державним стандартом та на обладнання навчальних кабінетів для класів, які навчатимуться в НУШ.

- Забезпечити надбавки для вчителів та оновлення навчального середовища в пілотних класах, які апробують новий державний стандарт (аналогічно з рівнем початкової школи).
- Передбачити додаткові видатки у 2026–2027 роках на підготовку та проведення пілотування ДПА у формі ЗНО після 9 класу.

- Передбачити додаткове фінансування на впровадження 12-го класу у 2029–2030 навчальному році.

1.4.3.4. Інституційні зміни

- Необхідно за кошти донорів створити впроваджувальну агенцію, яка консолідуватиме й координуватиме зусилля органів влади на державному й місцевому рівні, донорів для реалізації реформи «Нова українська школа».

1.4.3.5. Критерії оцінювання успішності / неуспішності реформи

- Оновлено зміст освіти, його навчально-методичне забезпечення.

- Надруковано підручники для класів, які навчаються за новими Державними стандартами, розроблені електронні версії матеріалів (зошитів) для учнів і методичні посібники для вчителів за модельними навчальними програмами.

- Усі вчителі й керівники закладів освіти пройшли цільове підвищення кваліфікації щодо переходу до навчання за новими Державними стандартами.

- Спрямовано цільові субвенції з державного бюджету до органів місцевого самоврядування для обладнання навчальних кабінетів, у яких навчаються учні за новими Державними стандартами, для впровадження проблемно-пошукового, дослідницького й діяльнісного навчання.

- Відновлено підтримку пілотних шкіл, які випереджають на рік навчання за новими Державними стандартами.

- Запроваджено ДПА шляхом зовнішнього тестування для випускників, які завершують здобуття базової загальної середньої освіти.

- Впровадження реформи координує один центр (упроваджувальна агенція) для консолідації зусиль великої кількості стейкхолдерів.

- Упроваджені методики визначення професійних нахилів учнів, їх профорієнтації для ефективнішого визначення їхньої подальшої освітньої траєкторії.

- Національні моніторингові дослідження виявляють поліпшення освітніх результатів учнів відповідно до сучасних потреб під час навчання за новими Державними стандартами освіти.

- Україна поліпшує свої результати в міжнародному дослідженні PISA — 2028 рік, у якій братимуть участь 15-річні учні, які навчалися за новими Державними освітніми стандартами.

1.4.4. Напрям змін: Професійний розвиток та підвищення соціального статусу освітян

1.4.4.1. Етапи змін:

- Соціальний статус педагога.

- Поетапно виконувати Закон України «Про освіту» щодо оплати праці з одночасним реформуванням системи оплати праці педагогів.

- Для суттєвого збільшення заробітної плати вчителів, варто переглянути функціонал вчителя й принципи розрахунків оплати вчительської праці, збільшити структурно оновлене навчальне навантаження вчителя (уроки, обов'язкові офлайн та/чи онлайн індивідуальні та групові консультації тощо), консолідувати малі класи.

- Забезпечити соціальним житлом молодих вчителів, а також запровадити інші мотиваційні чинники для входження в професію молодих вчителів (інтернатура, фінансові стимули тощо).

- Професійний розвиток педагога й підготовка майбутніх вчителів.

- Упорядкувати демонополізований ринок підвищення кваліфікації, впровадити критерії та вимоги до курсів підвищення кваліфікації вчителів, результати навчання з яких визнаютьавтоматично на підставі внесення відповідної інформації до ЄДЕБО. Підвищення кваліфікації педагогів на таких курсах може відбуватися за кошти державного або місцевого бюджету.

- На базі центрів професійного розвитку вчителів, Інститутів післядипломної педагогічної освіти забезпечити консультативну підтримку вчителів у самооцінюванні власних компетентностей та побудові індивідуальної стратегії професійного зростання, а також психологічний супровід педагогічних працівників та забезпечення психологічного добробуту вчителя в умовах повномасштабної війни.

- Організувати підвищення кваліфікації вчителів, що забезпечують здобуття базової та профільної середньої освіти для роботи в Новій українській школі, зокрема, щодо психологічної підтримки учнів і застосування формувального оцінювання. Першочергово провести підвищення кваліфікації вчителів 5–6 класів.

- Прийняти нові стандарти вищої освіти, розроблені на основі сучасного професійного стандарту вчителя та забезпечити якісну підготовку вчителів за цими стандартами. Передбачити в освітніх програмах підготовку вчителів, розвиток усіх загальних та професійних компетентностей педагога. Обсяг практичної складової підготовки вчителів має становити не менше ніж 30 % від загального обсягу освітньої програми. Запровадити програму підтримки щодо створення конкурентоспроможних освітніх програм підготовки майбутніх учителів у закладах вищої освіти.

- Передбачити державну підтримку підготовки вчителів для викладання інтегрованих курсів, а також вчителів, здатних викладати декілька

предметів, зокрема, за міждисциплінарними освітніми програмами.

- Стимулювати впровадження педагогічної інтернатури в закладах загальної середньої освіти та розвивати наставництво.

- Поступово замінювати атестацію вчителів зовнішньою сертифікацією на основі нового професійного стандарту вчителів.

- Розробити програми забезпечення вчителями деокупованих територій, зокрема шляхом стимулювання вчителів для роботи на деокупованих територіях за гостродефіцитними спеціальностями, а також перекваліфікації працівників інших сфер діяльності.

- Створити гнучку систему підтримки перекваліфікації та адаптації ветеранів війни, зокрема, для роботи в системі освіти.

- Професійний розвиток освітніх управлінців.

- Впровадити сертифікацію керівників закладів освіти для визначення додаткової мотиваційної надбавки або заробітної плати при переході на нову систему оплати праці.

- Розробити якісні програми підвищення кваліфікації освітніх управлінців та забезпечити їх проходження керівниками шкіл.

- Забезпечити участь України в міжнародних дослідженнях діяльності директорів шкіл і вчителів TALIS.

1.4.4.2. Нормативно-правове забезпечення

- Прийняти нові стандарти вищої освіти та розроблені на їхній основі освітні програми для підготовки педагогів за сучасними професійними стандартами вчителя.

- Ввести до Класифікатора професій посаду спеціального педагога та оновити НПА щодо підготовки та функцій асистента вчителя.

1.4.4.3. Фінансування

- Передбачити оплату праці наставникам за роботу з молодими вчителями.

- Підвищити заробітну плату вчителя коштом додаткових витрат із державного бюджету, не зважаючи на функціонал вчителя. Узгодити засади тарифікації його праці. Збільшити структурно оновлене навантаження вчителя до 22

годин. Консолідувати малі класи.

- Забезпечити соціальним житлом молодих вчителів, а також запровадити інші стимули для входження в професію молодих вчителів (інтернатура, фінансові стимули тощо), що потребуватиме додаткових витрат із державного бюджету.

- Забезпечити видатки з державного та місцевого бюджетів на підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

- Передбачити фінансування з державного й місцевих бюджетів, а також інших джерел на програму перекваліфікації ветеранів війни.

- Передбачити кошти на участь у міжнародному дослідженні TALIS.

1.4.4.4. Інституційні зміни

- Створити на базі університетів дослідницького типу спеціальні програми підготовки вчителів для НУШ на основі міждисциплінарної ротації, які згодом замінять педагогічні інститути та університети.

1.4.4.5. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

- Збільшення частки молодих вчителів у закладах середньої освіти.
- Збільшення оплати праці педагога.
- Збільшення середнього балу ЗНО вступників на педагогічні спеціальності до ЗВО, наявність конкурсу на вступ.
- Працевлаштування випускників педагогічних освітніх програм у закладах освіти становить не менше 80 %.
- Опитування засвідчують готовність вчителів до впровадження нових державних стандартів.
- Понад 30 % керівників закладів освіти успішно пройшли сертифікацію.
- Опитування підтверджують задоволення освітян можливостями якісного підвищення кваліфікації.

1.4.5. Напрям змін: Розбудова сучасного інклюзивного, цифрового та безпечного середовища

1.4.5.1. Етапи змін

1. Впроваджувати наскрізну цифровізацію освіти та розвивати нові цифрові ресурси, які дадуть доступ до якісної освіти та індивідуалізації навчання.

2. Забезпечити всі заклади загальної середньої освіти швидкісним інтернетом.

3. Забезпечити ноутбуками вчителів, планшетами — учнів. Упроваджувати використання цифрових інструментів для документообігу та створити

інтегровану систему електронного управління.

4. Розвивати цифрову електронну платформу, яка стане єдиним вікном для пошуку електронних освітніх ресурсів, зокрема, уроків («Всеукраїнська школа онлайн»), мультимедійних, методичних та тестових матеріалів для оцінювання за різними навчальними результатами відповідно до Держстандарту, тематичними блоками для різних вікових груп.

5. Створити навчально-методичні цифрові комплекти для базової та старшої школи.

6. Забезпечити заклади освіти навчально-методичними комплектами, які міститимуть: підручник (друкований та електронний), робочий зошит учня (електронний або друкований), а також посібник для вчителя (електронний). Обов'язковою умовою допуску підручника до конкурсу є його апробація та поліпшення змісту на основі зворотного зв'язку після апробації.

7. Сформувати та затвердити нові нормативи щодо навчального середовища,зокрема, для лабораторій.

8. Забезпечити сучасним обладнанням лабораторії, спеціалізовані кабінети для вивчення предметів (інтегрованих курсів) природничої, технологічної та мистецької галузей і фізичної культури.

9. В архітектурні проєкти закладів освіти варто внести створення безбар'єрного середовища та надійних укриттів, у яких може здійснюватися навчальний процес (зокрема, і в мирний час).

10. Почати використовувати сучасними архітектурними та дизайнерськими рішеннями під час проєктування, будівництва та оснащення освітніх просторів, які, зокрема, передбачають укриття, в якому може здійснюватися навчальний процес.

11. Модернізувати чинніукриття закладів загальної середньої освіти, перетворивши їх на якісні навчальні простори, які можна використовувати, зокрема, й у мирний час.

12. Розбудовувати шкільну психологічну службу для психологічної підтримки та адаптації різних категорій учнів із різним досвідом під час повномасштабної війни та різним ступенем травмованості.

1.4.5.2. Нормативно-правове забезпечення

- Внести змін до ДБН В.2.2–3:2018 Заклади освіти. Будинки і споруди.

- Змінити нормативну базу щодо створення, експертизи та забезпечення якісними підручниками, яка передбачає повноцінний цикл створення навчальних матеріалів, вибір учителя, незалежну експертизу та своєчасні закупівлі.

1.4.5.3. Фінансування

- Передбачити видатки на забезпечення сучасним обладнанням лабораторій, спеціалізованих кабінетів для вивчення предметів (інтегрованих курсів) природничої, технологічної та мистецької галузей і фізичної культури.

- Забезпечити фінансування для створення безбар'єрного середовища та модернізації надійних укриттів.

- Вирахувати кошти на забезпечення ноутбуками вчителів, планшетами — учнів.

- Виділити фінансування на створення навчально-методичних цифрових комплектів для базової та старшої школи.

Усі витрати можуть покриватися з державного бюджету та/або донорських коштів.

1.4.5.4. Інституційні зміни

- Здійснити перерозподіл повноважень з експертизи навчально-методичного забезпечення і його закупівель між Інститутом модернізації змісту освіти та Українським інститутом розвитку освіти.

- Відокремити функції експертизи й замовлення підручників для уникнення конфлікту інтересів.

1.4.5.5. Критерії оцінювання успішності / неуспішності реформи

- Усі школи забезпечені швидкісним інтернетом до 2024 року.

- До 2025 року понад 80 % вчителів та учнів забезпечено ноутбуками й планшетами відповідно.

- Сформовані та надані навчально-методичні цифрові комплекти для базової та старшої школи.

- Створені нові нормативи щодо навчального середовища.

- Укриття в 100 % закладів загальної середньої освіти придатні для проведення навчального процесу.

- Забезпечена шкільна психологічна служба дляпідтримки та адаптації різних категорій учнів із різним досвідом під час війни та ступенем травмованості, послуги якої доступні учням усіх закладів загальної середньої освіти України.

1.4.6. Напрям змін: Удосконалення системи управління освітою та збору даних про якість та стан освіти

1.4.6.1. Етапи змін

1. Реалізувати та актуалізувати Стратегію розвитку освітніх оцінювань у сфері загальної середньої освіти в Україні до 2030 року, яка, зокрема, охоплює участь України в міжнародних дослідженнях PISA, PIRLS, TIMSS.

2. Провести ДПА зі стандартизованими завданнями після завершення кожного з рівнів середньої освіти.

3. Провести локальні моніторингові дослідження зі стандартизованим інструментом (зокрема, після 6 та 8 класів).

4. Провести моніторингові дослідження освітніх втрат і розривів для коригування освітніх програм та розробити ефективні методики подолання освітніх втрат і розривів на індивідуальному й груповому рівні.

5. Розробити інформаційні системи, які відображатимуть дані про індивідуальну освітню траєкторію кожного учня та його/її освітні здобутки, зокрема здобуті нею повні та часткові компетенції.

6. Створити єдину платформу для проведення освітніх оцінювань, а також для накопичення даних за результатами цих оцінювань. Ця платформа має містити дані про всі результати оцінювання та моніторингів, зокрема з можливістю для кожного учня побачити підсумкові результати ДПА та результати виконання кожного завдання ДПА. Розпорядником призначити УЦОЯО.

7. Модернізувати систему збору та обробки статистичної інформації у сфері загальної середньої освіти для забезпечення можливості подання даних у форматах Євростат/ОЕСР, а також в інших форматах, необхідних для ухвалення обґрунтованих рішень щодо розвитку системи загальної середньої освіти.

8. Переглянути процедури оцінки безпечності середовища з урахуванням нових викликів (дистанційна освіта, безпекова ситуація та укриття).

9. Провести навчання для представників засновників та керівників шкіл щодо законодавства про повну загальну середню освіту, їхніх повноважень, автономії закладів освіти та налагодження співпраці.

10. Забезпечити підтримку директорів шкіл щодо практичного впровадження внутрішньої системи гарантії якості освіти.

11. Створити сервісні центри для обслуговування основних потреб закладів освіти (зокрема, бухгалтерського супроводу, обслуговування електромереж, прибирання території тощо).

1.4.6.2. Нормативно-правове забезпечення

- Внести зміни до Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші документи законодавства, які б конкретизували повноваження місцевих органів іу «розв'язанні питань освіти й науки», державного контролю за дотриманням законодавства щодо освітньої сфери, управління закладами освіти; зробили б їх відповідними до Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту», збільшували б академічну, організаційну, кадрову, фінансово-господарську автономію закладів, що забезпечують здобуття загальної середньої освіти.

- Розробити правові механізми й умови створення, функціонування та розвитку корпоративних закладів загальної середньої освіти.

1.4.6.3. Фінансування

- Пропоновані зміни системи управління не передбачають зміни обсягів публічного фінансування державних і місцевих органів управління освітою та закладів, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти. Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетне на організаційні та інші витрати, пілотні проєкти, моніторинг результатів реформи тощо будуть сприяти прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодженню з усіма зацікавленими сторонами.

- Забезпечити фінансування для участі України в міжнародних дослідженнях PISA, PIRLS, TIMSS.

- Передбачити кошти на проведення ДПА після завершення кожного з рівнів середньої освіти та проведення локальних моніторингових досліджень зі стандартизованим інструментом (зокрема, після 6 та 8 класів).

- Виділити кошти на інформаційну систему, яка відображатиме дані про індивідуальну освітню траєкторію кожного учня та на єдину платформу для проведення освітніх оцінювань, а також для накопичення даних за

результатами цих оцінювань.

- Профінансувати створення сервісних центрів для обслуговування основних потреб закладів освіти.

1.4.6.4. Інституційні зміни

- Не потребує.

1.4.6.5. Критерії оцінювання успішності / неуспішності реформи

- Україна взяла участь в PISA – 2025 та 2028, PIRLS – 2026, TIMSS – 2027, TALIS 2024 та 2030. Україна піднялась у рейтингу PISA-2028.

- ДПА зі стандартизованими елементами відбувається щорічно з 2024 року. Аналіз результатів враховують під час формування й коригування політики у сфері освіти.

- Усі школи активно використовують інструменти формувального оцінювання, що підтверджено результатами дослідження про впровадження реформи НУШ.

- Якість управління закладами освіти покращується, що підтверджено результатами проведення інституційних аудитів від ДСЯО.

- З 2027 року працює єдина платформа для проведення освітніх оцінювань, яка демонструє, зокрема дані про індивідуальну освітню траєкторію учнів.

1.4.7. Комунікація реформ із суспільством

- Подолання освітніх втрат і розривів теж потребуватиме комунікаційних зусиль серед двох цільових аудиторій: вчительства та батьківства. З появою інструментів для надолуження важливо розповісти про них та їх доступність батькам, а також вчителям. Педагоги мають розуміти важливість їх використання та спонукати учнів ними користуватися. Батькам важливо пояснити цінність знань та компетентностей для майбутнього їхніх дітей.

- Необхідна комунікаційна кампанія щодо змін, передбачених впровадженням реформи “Нова українська школа” з усіма стейкхолдерами (вчителями, батьками, роботодавцями), зокрема, щодо цінності в нових державних стандартах: запровадження додаткового року навчання у старшій профільній школі.

- Закриття малокомплектних сільських шкіл або ж пониження їх статусу до філії є непопулярним кроком. Варто комунікувати щодо цього з батьками та іншими стейкхолдерами про потреби в реформуванні мережі задля

підвищення якості освіти.

- Ще одним непопулярним кроком є проведення ДПА у формі ЗНО після 9-го класу у 2027 році, а також створення мережі професійних та академічних ліцеїв. Ці зміни теж варто підсилити комунікаційною кампанією серед батьків та педагогів, які можуть бути налаштовані негативно до цих нововведень.

- Реформа оплати праці педагога є непопулярною через: перегляд функціонала вчителя, засади тарифікації його праці, збільшення структурно оновленого навантаження вчителя, консолідацію малих класів. Процес варто супроводжувати якісною комунікаційною кампанією.

- Впорядкування демонополізованого ринку підвищення кваліфікації викличе спротив недоброчесних провайдерів та педагогів. Систематизація передбачає якісну комунікацію та стимулювання педагогів і керівників закладів освіти до підвищення кваліфікації у фахових провайдерів, що забезпечують якісне навчання.

- Проведення ДПА зі стандартизованим тестуванням після закінчення початкової школи є чутливою темою для вчительства. Оскільки в початковій школі дитину навчає один вчитель, відтак результати ДПА розглядають як оцінка його педагогічної майстерності. Вчителі можуть перевантажувати учнів домашніми завданнями для підготовки до ДПА та створювати стресову ситуацію щодо тестування для учнівства. Для батьків проведення тестування дітей молодшого віку також є небажаним. Відтак потрібна інформаційна кампанія щодо ДПА в 4 класі серед батьків та вчителів. Її мета – пояснити, що тестування сприятиме майбутній успішності учня/учениці й не впливатиме на його/її навчальну траєкторію.

1.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у цій сфері

- Порушення визначених Законами України засад державної політики у сфері освіти, принципів освітньої діяльності, прав учасників освітнього процесу.

- Гальмування необхідних для розвитку загальної середньої освіти реформ через їхню непопулярність, зокрема: переходу на 12-річну повну загальну середню освіту, зміни системи управління підвищення рівня автономії закладів загальної середньої освіти.

- Імітація реалізації реформи загальної середньої освіти та її дискредитація через відсутність майбутніхреальних змін у рамках НУШ.

- Скорочення фінансування повної загальної середньої освіти, нестача фінансування на забезпечення закладів загальної середньої освіти сучасним навчальним обладнанням.

- Посилення державного регулювання й не передбачене законами втручання органів управління освітою в діяльність закладів загальної середньої освіти через обов'язкові "рекомендації", додаткові форми перевірок, нагляду й контролю.

- Імітація та гальмування реформа системи закладів інституційного догляду й виховання дітей (деінституціалізації).

- Поширення проросійських імперських наративів в освітньому процесі.

- Спроби переглянути мовну політику в освітньому процесі у бік зменшення викладання української мови та українською мовою.

- Скасування ДПА у формі ЗНО в повоєнний час.

2. ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

2.1. Нинішня ситуація у сфері вищої освіти на початок 2023 року

Загальний огляд української системи вищої освіти в порівняльній перспективі

Дані офіційної статистики про стан системи вищої освіти є суперечливими й ненадійними. Це пов’язано з використанням різних методик і швидкими змінами окремих показників. За даними Держстату України, які базуються на даних Єдиної державної електронної бази з питань освіти, загальна кількість закладів вищої освіти на початок 2020-2021 навчального року становила 515, а на початок 2021-2022 навчального року — 386. Близько 100 з цих закладів — це коледжі, які переважно працюють у сфері фахової передвищої освіти, але мають ліцензії на провадження освітньої діяльності за окремими освітніми програмами у сфері вищої освіти.

Якщо зараховувати до закладів вищої освіти лише університети, академії та інститути, то за даними на початок 2019-2020 н.р. (останні, що надавав Держстат у такому інваріанті), таких закладів було 281, а кількість здобувачів вищої освіти в них становила 1,266 тис. осіб (у середньому 4500 осіб на ЗВО), зокрема 1140 тис. — у державних (6030 осіб на ЗВО), 18 тис. — у комунальних (1290) та 108 тис. — у приватних (1390). Для країн Європи ці показники, за даними European Tertiary Education Register, є вищими, тобто близько 10,5 тис. студентів на заклад у

середньому за всіма країнами й типами закладів. Водночас варто враховувати великий діапазон цього показника, який навіть у публічних закладах вищої освіти може варіюватися від менше ніж 100 до понад 3 млн студентів. Кількість науково-педагогічних і педагогічних працівників становила 127,5 тис. осіб, що має співвідношення кількості студентів і викладачів — 9,9. Для більшості країн ОЕСР цей показник перебуває в межах 10-17. Серед українських студентів 42,3% здобували вищу освіту за кошти державного бюджету, 0,9% — за кошти місцевих бюджетів, 0,2% — за кошти юридичних осіб і 56,6% — за кошти фізичних осіб. Серед студентів 72% здобувало вищу освіту за денною формою і 28% за заочною, близько 0,1% за вечірньою.

На початок 2021-2022 н.р. 77% студентів українських закладів вищої освіти належали до вікової групи 17-22 роки, 6% — до групи 23-24 роки, 4% — до групи 25-29 років, 10% — до групи 30+ років, 3% — молодші за 17 років. За даними Євростат у країнах ЄС розподіл є аналогічним, але дещо зміщеним у бік студентів старших вікових груп. Це пояснюють як більшою тривалістю здобуття середньої освіти, так і тим, що частина студентів вступає до закладів вищої освіти після певної перерви в навчанні. Також частина студентів обирає менше річне навантаження, тому їм доводиться вчитися довше ніж за звичайним термінами здобуття відповідних ступенів вищої освіти.

За Законом України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» частка спеціального фонду за програмами підготовки спеціалістів із вищою освітою становила близько 40%. Цей показник приблизно збігається з часткою приватного фінансування вищої освіти. У країнах ОЕСР аналогічний показник варіюється від 7,8% для Норвегії до 76,3% для Сполученого Королівства. Однак для більшості країн він перебуває у вужчих межах від 15% до 50%.

Мережа закладів вищої освіти

Однією з проблем української мережі закладів вищої освіти є наявність значної кількості закладів, що мають велику частку освітніх програм із малою кількістю здобувачів. Зокрема, за даними ЄДЕБО, за окремими освітніми програмами бакалаврату (не враховуючи нові чи такі, що припиняються) у середньому на курсі здобувають вищу освіту менше ніж 5 студентів. Водночас аналогічні освітні програми можуть бути і багатьох закладах, що розташовані в аналогічному місці. Також освітні програми з малою кількістю студентів можуть створюватися через те, що заклади вищої освіти не використовують вже чинні інструменти розв'язання подібних проблем — створення вибіркових блоків дисциплін замість окремих освітніх програм, зарахування результатів попереднього, а також неформального та інформального навчання тощо.

Як свідчать дані ЄДЕБО, національних та міжнародних рейтингів закладів вищої освіти, а також дані країн ЄС, малі заклади можуть бути ефективними, якщо вони реалізують невелику кількість споріднених освітніх програм. Натомість великі

заклади з великою кількістю освітніх програм, які належать до різних галузей освіти і потребують значних витрат на різноманітне обладнання, можуть бути значно менш ефективними. Істотне підвищення ефективності як окремих закладів вищої освіти, так і мережі в цілому можливо досягати шляхом проведення закладами конкурентоспроможних наукових і прикладних досліджень та інноваційної діяльності, створення спільних освітніх програм та альянсів університетів, створення університетами спільних виробничих майданчиків тощо.

Порівняння наведених даних з аналогічними показниками країн ЄС свідчить, що збільшення середнього розміру закладів вищої освіти чи зменшення частки студентів, які здобувають вищу освіту за бюджетні кошти, може дещо сприяти збільшенню ефективності використання бюджетних коштів, але не може бути головним фактором забезпечення якості вищої освіти та її конкурентоздатності на європейському й світових ринках освітніх послуг.

Попри ці застереження, оптимізація мережі закладів вищої освіти є актуальною. Втім, критеріями оптимальності мають бути не розмір закладу чи кількість студентів, що припадають на одного науково-педагогічного працівника, а результати освітньої, наукової та іншої діяльності мережі. Цьому має сприяти реалізація нової моделі фінансування закладів вищої освіти, що була затверджена Постановою КМУ від 24 грудня 2019 р. № 1146 «Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності». Однак після початку повномасштабної агресії росії проти України дія цієї Постанови була зупинена.

Потрібно окремо наголосити, що реорганізація (об'єднання, приєднання тощо) закладів вищої освіти не повинна здійснюватися адміністративно. Будь-які рішення щодо такої реорганізації мають ухвалюватися закладами вищої освіти з урахуванням альтернативних варіантів рішень;закриття не освітніх програм, створення спільних освітніх програм, запровадження дуальної форми здобуття вищої освіти за окремими ресурсомісткими освітніми програмами тощо. Проте державні органи та органи місцевого самоврядування можуть сприяти ухваленню таких рішень, зокрема, через пропозицію фінансових стимулів для процесів об’єднання (укрупнення) ЗВО, а також уточнення законодавчих вимог до провадження освітньої діяльності ЗВО. Також потрібно уникати надмірної уніфікації та інтеграції: як показує світовий досвід, в оптимально налаштованій системі вищої освіти можуть знайти своє місце і гігантські університети з кількома сотнями тисяч студентів, і малі ЗВО з лише кількома десятками студентів.

За даними Держстату України на початок 2019-2020 навчального року з-поміж університетів, академій та інститутів 67% були державними, 5% — комунальними та 28% — приватними. На сьогодні немає університетів, академій чи інститутів, які б, відповідно до Закону України «Про освіту», мали статус корпоративних. За даними European Tertiary Education Register в країнах Єврозони у 2019 р. частка приватних закладів була вищою — 44%, водночас 45% із них становили заклади, що їх

вважають приватними, але залежними від уряду (тобто такими, що отримують із бюджету не менше 50% від загального обсягу фінансування своєї основної діяльності, або такими, з бюджету яких фінансується заробітна плата викладачів). Станом на початок 2019-2020 н.р. за даними Держстату України 90% студентів здобували вищу освіту у державних університетах, академіях та інститутах, 1,5% — у комунальних і 8,5% — у приватних. За даними European Tertiary Education Register в країнах Єврозони у 2019 р. це співвідношення було істотно іншим: у публічних закладах вищої освіти навчалися 77% студентів, а в приватних — 23%. Ці дані свідчать про те, що приватний сегмент вищої освіти потребує посилення й розвитку. Водночас це має бути доповненням, а не заміною розвитку публічних (державних та комунальних) закладів.

Правовий статус і типи ЗВО

Питання оптимізації мережі закладів вищої освіти стосується не лише їхньої кількості та розміру. Не менш (а можливо й більш) важливими є питання статусу, регіонального розподілу та типів закладів. Зокрема, для країн ЄС типовим є статус публічного закладу вищої освіти. Він принципово відрізняється від статусу бюджетної установи, який мають українські державні й комунальні ЗВО. Цей статус має різне наповнення у різних країнах. Водночас у всіх випадках він передбачає право самостійно розпоряджатися власними надходженнями й бути повноправним власником майна, придбаного шляхом власних надходжень, що є основою інституційної автономії ЗВО і неодмінною умовою підготовки фахівців, здатних приймати рішення й відповідати за їх наслідки. У деяких країнах публічні ЗВО також мають право володіння землею й капітальними спорудами. Натомість для українських ЗВО, що є бюджетними установами, будь-які власні надходження автоматично стають коштами спеціального фонду Державного бюджету, що можуть використовувати лише на визначені Бюджетним кодексом України цілі, залежно від групи джерела надходжень. Це обмеження стримує ініціативу державних і комунальних закладів вищої освіти, заважає їм оперативно реагувати на зовнішні виклики та можливості.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» заклади вищої освіти можуть бути повноправними власниками лише стосовно об’єктів права інтелектуальної власності. Однак і це право не закріплено послідовно в іншому законодавстві.

Слід зазначити, що статус публічної інституції (або публічної установи) має стосуватися не лише освіти, але й науки, медицини, культури та спорту. Водночас у сфері вищої освіти необхідно більш послідовно застосовувати чинний правовий статус закладу вищої освіти (ЗВО), незалежно від того, чи є цей заклад юридичною особою публічного або приватного права. Державні, комунальні та приватні ЗВО інколи стикаються з неправомірними й асиметричними обмеженнями, зокрема в доступі до фінансування з державного та місцевих бюджетів, а також управлінні майном та коштами. Практичне, а не декларативне, забезпечення рівності прав всіх ЗВО незалежно від форми власності, водночас глибока реформа відносин державних

та комунальних ЗВО з їхніми засновниками (відповідно, державними органами та органами місцевого самоврядування) в контексті запровадження в українському законодавстві правового статусу публічної інституції — це два магістральні напрями майбутнього вдосконалення не лише освітнього законодавства, але й господарського, бюджетного, податкового, цивільного тощо.

Аналіз мереж закладів вищої освіти європейських країн свідчить, що більшість закладів можна зарахувати до однієї з таких груп: університети (дослідницькі), університети прикладних наук (технологічні), вищі школи (така класифікація не є вичерпною). Дослідницькі університети переважно реалізують академічні освітні програми, а освітні програми інших двох типів закладів часто мають прикладне спрямування й орієнтовані на підготовку до конкретних видів професійної діяльності. Частина таких закладів й освітніх програм виокремлена в підсистему професійної вищої освіти, в якій здійснюють підготовку за всіма рівнями вищої освіти включно з докторським (освітньо-науковим). Варто зазначити, що багато європейських і північноамериканських закладів, які мають у назві слова «технічний», «технологічний» тощо, за статусом є дослідницькими університетами, а кращі з них посідають провідні місця у світових рейтингах дослідницьких університетів. Закон України «Про вищу освіту» передбачає виокремлення чотирьох типів закладів вищої освіти — університети, інститути, академії та коледжі. Утім, чіткого розмежування цих типів закладів немає ані в Законі України «Про вищу освіту», ані в інших документах законодавства. Закон поділяє освітні програми на освітньо-професійні, освітньо-наукові та освітньо-творчі. Водночас освітньо-професійні програми можуть створюватися на короткому циклі й першому-другому рівнях вищої освіти, освітньо-наукові — на другому-третьому рівнях, а освітньо-творчі — лише на третьому. Водночас більшість освітньо-професійних програм українських ЗВО є ближчими до академічних, ніж до професійних програм європейських університетів. Якщо вони навіть передбачають присвоєння певної професійної кваліфікації, це зазвичай відбувається без перевірки набуття компетентностей (результатів навчання), необхідних для здійснення відповідної професійної діяльності.

У деяких нормах чинного законодавства типологію ЗВО використовують для забезпечення окремим типам ЗВО додаткових прав та привілеїв. Зокрема, відповідно до статті 30 Закону України “Про вищу освіту”, “дослідницький університет” має привілейоване право “приймати остаточне рішення щодо присвоєння вчених звань”, а також “отримувати в пріоритетному порядку базове фінансування наукових досліджень”. Такі правові норми створюють нерівні умови конкуренції між ЗВО, зокрема щодо фінансування наукових досліджень. Натомість такі права варто було б пов'язувати не з типом закладу, а з окремими критеріями, зокрема, наявністю інституційної акредитації та результатами проходження державної атестації з провадження наукової (науково-технічної) діяльності.

Зміст і стандарти вищої освіти

Закон України «Про вищу освіту» покладає основну відповідальність за зміст освіти на заклади вищої освіти, що створюють освітні програми на основі рамкових стандартів вищої освіти, які, зокрема мають враховувати вимоги Національної рамки кваліфікацій та професійних стандартів. На сьогодні розроблено стандарти з більшості спеціальностей для бакалаврського й магістерського рівнів вищої освіти, а також значна частка стандартів докторського рівня. Однак стандарти, розроблені на початку цього процесу, потребують редагування через зміни законодавства й вдосконалення загальної методології. Також варто врахувати рекомендації Ради ЄС щодо ключових компетентностей для навчання протягом життя. Також потребує уточнення й гармонізації Перелік галузей знань та спеціальностей із Міжнародною стандартною класифікацією освіти, зокрема, це стосується неповного охоплення предметних галузей МСКО, а також наявністю значної кількості спеціальностей, які за МСКО мали б бути або освітніми програмами в межах інших спеціальностей, або міждисциплінарними освітніми програмами. Проблемою є також те, що заклади вищої освіти нерідко декларують вимоги до результатів навчання, що відповідають стандартам, але на практиці не забезпечують досягнення цих вимог.

Система забезпечення якості вищої освіти

Від 2014 року у вищій освіті запроваджено систему забезпечення якості вищої освіти, що базується на загальних принципах забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти. Втім, становлення як внутрішньої, так і зовнішньої системи забезпечення якості стикається зі складнощами через недостатній для забезпечення якості рівень фінансування вищої освіти, неготовність значної частини освітянської спільноти забезпечувати, а не імітувати забезпечення якості відповідно до принципів ЄПВО тощо. На репутацію нових процедур і Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, істотно впливає недостатня кваліфікація значної частини експертів, які часто здійснюють експертизу освітньої діяльності ЗВО не так на основі законодавства, як на основі звичних для них практик власних закладів.

Дарма що істотні зміни Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти, залишаються актуальними проблеми нечіткості та/або нерелевантності спільних для різноманітного кола спеціальностей вимог. Внесені в 2016-2020 р. концептуальні зміни дещо покращили ситуацію, але не усунули головні проблеми ліцензування. Практика застосування ліцензування від початку 1990-х років засвідчила його неефективність як інструмента забезпечення якості вищої освіти.

Фінансування вищої освіти

Фінансування вищої освіти в Україні недостатньо диверсифіковане й обтяжене численними обмеженнями, з огляду на доступ ЗВО різних типів та правових статусів до різних джерел фінансування, і з огляду на фінансову автономію державних та комунальних ЗВО щодо розпорядження коштами, що виділяють із загального фонду державного та місцевих бюджетів, та власними надходженнями. Залишаються недорозвиненими фінансування здобуття вищої освіти коштом грантів (ваучерів) та

пільгового кредитування. У бюджетному фінансуванні ЗВО кошти не є розподіленими , вони є асигновані державою та органами місцевого самоврядування як засновниками ЗВО і як замовниками їхніх послуг. Через застаріле законодавство, зокрема щодо бюджету, та пристосовані до нього усталені практики закладів вищої освіти здобувачі мають обмежені можливості формування власних освітніх траєкторій, зокрема планування тривалості свого навчання та кількості кредитів ЄКТС, які вони беруть на навчальний рік чи семестр. В Україні не використовують традиційні для ЄС поняття "full-time" та "part-time" студент. Водночас нормативи бюджетного фінансування базуються на плановій "собівартості" навчання "типового" здобувача. Планову "собівартість" визначають за наявними коштами, а не за реальними потребами фінансування якісної освіти, а вартість навчання контрактників часто є істотно меншою за цей показник.

Гарантовані державою доплати за наукові ступені та вчені звання не стимулюють підвищення продуктивності та якості праці науково-педагогічних працівників. З іншого боку, ці доплати фактично компенсують недостатню диференціацію заробітних плат НПП, що мають різні кваліфікації та різні результати праці. Навіть за цих доплат типові заробітні плати НПП за найвищими (20-25) тарифними розрядами ЄТС часто поступається заробітним платам працівників 8-12 розрядів ЄТС, що працюють в інших галузях економіки, а для деяких спеціальностей і початковим заробітним платам випускників без досвіду роботи. Це є однією з основних причин відсутності реальної конкуренції на більш вакансій науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти.

За цих умов наявність гарантованих доплат за науковий ступінь і вчене звання, які здійснюються безвідносно до якісних показників праці, стимулює багатьох працівників до здобуття наукового ступеня й вченого звання будь-якими засобами заради гарантованої на багато років наперед подальшої “доплати” і є одним з вагомих чинників, які збільшують спокуси академічної недоброчесності, стимулюють вал беззмістовних публікацій і дисертацій, поширення псевдонауки та інші негативні явища. Оздоровлення цієї ситуації можливе лише через значне підвищення фінансової автономії ЗВО, які мають отримати повноваження самостійно визначати заробітні плати своїх працівників (як по категоріях, так і індивідуально), зокрема від показників результативності та якості їхньої праці. Як і в питанні правового статусу ЗВО, така гостро необхідна реформа передбачає внесення системних змін до багатьох законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Щодо формування та розміщення державного замовлення є багато проблемних і дискусійних питань. Від 2016 р. розподіл більшості місць державного замовлення на підготовку бакалаврів відбувається через адресне розміщення («широкий конкурс»). Це дає змогу забезпечити для найкращих вступників можливість чесного вступу на найбільш привабливі для них освітні програми. Водночас це зумовлює «вимивання» молоді з регіонів, що створює загрозу для їх майбутнього розвитку. Ця проблема істотно посилилася через повномасштабну агресію росії проти України. Ще однією проблемою є розподіл місць державного замовлення між спеціальностями, який не

ретранслює прогнозовані потреби України, а також різні можливості задоволення попиту на фахівців із різних спеціальностей за кошти фізичних та юридичних осіб. Потребує перегляду й сама концепція державного замовлення, зокрема варто обмежити цю кількість невеликою часткою спеціальностей. Бюджетне фінансування підготовки фахівців з інших спеціальностей мало б здійснюватися із застосуванням інших механізмів, що застосовують у країнах ЄС.

Потребують істотного підвищення заробітної плати науково-педагогічні працівники. Вони повинні стимулювати прихід до закладів вищої освіти висококваліфікованих фахівців, добре обізнаних у сучасному стані й проблематиці відповідних галузей знань і економіки, бути здатними розв'язувати ті задачі, розв'язанню яких вони мають навчити студентів. Водночас це є неможливим, коли заробітні плати доцентів і професорів інколи в рази менші ніж початкові заробітні плати, які сформовані ними для молодих спеціалістів. У цих умовах деякі вимоги законодавства, зокрема Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності на практиці, не забезпечують якість освіти, а лише стимулюють імітацію освітньої та наукової діяльності.

Управління закладами вищої освіти

Чинна система управління закладами вищої освіти потребує удосконалення. Варто поєднати функції органу, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері вищої освіти, із дозвільними функціями та повноваженнями засновника (власника), що створює конфлікти інтересів у державних закладах вищої освіти, зокрема, у питаннях ліцензування освітньої діяльності.

У закладах вищої освіти не забезпечено ефективний баланс повноважень і відповідальності між різними органами управління й громадського самоврядування. Насамперед це пов'язано зі збереженням радянського статусу керівника й принципу єдиного початку, не властивого закладам вищої освіти в країнах ЄС, де використовують різні моделі балансу повноважень органів управління та систем стримувань і противаг.

Законодавство, з одного боку, надмірно регламентує структуру та повноваження органів управління закладом вищої освіти, а з іншого боку, не забезпечує балансу та чіткого розмежування повноважень і відповідальності між різними органами управління й самоврядування ЗВО. Норма про те, що повноваження органів управління визначають виключно Законом України «Про вищу освіту» або статутом закладу, не працює, бо на практиці чимало повноважень керівника, вченої ради та інших органів управління ЗВО визначають іншими законами чи підзаконними нормативними документами. Водночас нерідко виникають ситуації, коли ані Закон, ані статут не надають повноважень для ухвалення потрібних рішень жодному з органів управління чи самоврядування ЗВО.

Інший важливий дисбаланс управління закладами вищої освіти пов'язаний із відсутністю в них повноцінної інституційної автономії. Зокрема, керівник закладу (ректор) обирається колективом на основі запропонованої ним програми розвитку.

Але відповідальним він є насамперед перед засновником, який укладає з ним контракт, де визначає цільові показники й терміни їх досягнення. Водночас цільові показники не обов'язково мають корелювати з програмою, на підставі якої було обрано відповідного кандидата.

Законодавство про вищу освіту й потреба в його майбутньому вдосконаленні

Помітною віхою в реформуванні вищої освіти стало ухвалення 2014 року нового Закону України «Про вищу освіту» і наступні суттєві зміни до цього закону.

Важливими ідеями та напрямами реформи вищої освіти стали:

- забезпечення якості вищої освіти відповідно до Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості у Європейському просторі вищої освіти, створення незалежного від Уряду та закладів вищої освіти Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, як органу, що здійснює зовнішнє забезпечення якості шляхом оцінювання та акредитації освітніх програм;

- запровадження «широкого конкурсу» під час вступу на навчання для здобуття вищої освіти для забезпечення справедливого доступу до вищої освіти, а також розширення сфери застосування зовнішнього незалежного оцінювання у сфері вищої освіти (ЄДКІ для випускників бакалаврату та/або магістратури з окремих спеціальностей, ЄВІ та ЄФВВ для вступу до магістратури);

- істотне підвищення академічної автономії та відповідальності закладів вищої освіти, зокрема в частині визначення змісту освіти відповідно до рамкових компетентнісних стандартів вищої освіти, організації освітнього процесу, присудження академічних кваліфікацій, визнання результатів неформального та інформального навчання тощо;

- імплементація європейських та міжнародних документів до законодавства й практик діяльності закладів вищої освіти, зокрема, щодо гармонізації переліку галузей знань та спеціальностей із МСКО, узгодження вимог стандартів вищої освіти й освітніх програм із вимогами Національної рамки кваліфікацій, застосування ЄКТС тощо;

- зміна системи управління вищою освітою, зменшення повноважень МОН із передачею частини з них закладам вищої освіти, ДСЯО та НАЗЯВО;

- вдосконалення системи управління в закладах вищої освіти, підвищення впливу колегіальних органів та органів громадського самоврядування на прийняття рішень;

- підвищення академічної свободи науково-педагогічних працівників, зокрема, щодо вибору конкретного змісту освітніх компонентів, методик викладання,

форм поточного контролю тощо;

- підвищення академічної свободи здобувачів вищої освіти, забезпечення їхнього права на індивідуальні освітні траєкторії та індивідуальні навчальні плани, визнання результатів неформальної та інформальної освіти та результатів навчання, здобутих під час академічної мобільності;

- дерегуляція системи підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників, надання їм значної свободи у виборі закладів, що забезпечують підвищення кваліфікації, їх освітніх програм, визнання результатів неформального навчання тощо;

- підвищення впливу роботодавців на формування освітньої політики, зміст освіти та оцінювання результатів навчання;

- стимулювання модернізації освітньої, наукової та міжнародної діяльності закладів вищої освіти через формульний розподіл бюджетного фінансування та місць державного замовлення на підготовку магістрів;

- покращення фінансування закладів вищої освіти через приведення вартості навчання за кошти фізичних та юридичних осіб відповідно до реальної собівартості навчання;

- запровадження нових форм здобуття вищої освіти, зокрема дуальної та мережевої, що мають сприяти посиленню взаємодії закладів вищої освіти з роботодавцями та одне з одним для спільної реалізації освітніх програм.

Водночас законодавство у сфері вищої освіти потребує вдосконалення, зокрема, це стосується врахування результатів розвитку систем вищої освіти країн Європейського простору вищої освіти, зокрема й України щодо: вимог до систем і процедур забезпечення якості вищої освіти, інституційної автономії закладів вищої освіти та дерегуляції, академічних свобод учасників освітнього процесу, управління в закладах вищої освіти, фінансування вищої освіти тощо. Багато суперечностей і колізій законодавства існує у сфері вищої освіти та законодавства, що регулює інші сфери. Насамперед це стосується бюджетного й податкового законодавства, законодавства з управління державною та комунальною власністю, а також використання застарілих норм і термінів в багатьох дотичних законах, що регулюють окремі сегменти вищої освіти (охорона здоров'я, військова освіта, підготовка поліціянтів і державних службовців тощо), ставлять вимоги до закладів вищої освіти чи освітніх програм, встановлюють певні соціальні норми (пенсії, відпустки тощо).

2.2. Бачення вищої освіти України в перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками цього стану

2.2.1. Засади державної політики у сфері вищої освіти

Державна політика у сфері вищої освіти базується на чіткому розмежуванні ролей держави як:

- законодавця, що встановлює основні правила функціонування системи вищої освіти;
- суб'єкта здійснення нагляду за дотриманням законодавства у сфері вищої освіти;
- одного з основних джерел фінансування (замовників) освіти й наукових досліджень у системі вищої освіти;
- засновника частини закладів вищої освіти.

2.2.2. Заклади вищої освіти

У законодавстві передбачено окремий тип юридичної особи — "заклад вищої освіти", основною діяльністю якого є провадження вищої освіти та наукова діяльність.

Заклади вищої освіти, створені як юридичні особи публічного та приватного права, мають однакові права та повноваження: широку інституційну (академічну, фінансову, організаційну та кадрову) автономію, право володіти майном, право на бюджетне фінансування освітньої діяльності на конкурсних засадах, єдиний режим оподаткування, землекористування, право на отримання державної та/або комунальної власності в користування та/або господарське відання для провадження освітньої та наукової діяльності, право самостійно розпоряджатися всіма отриманими коштами (крім випадків, передбачених законодавством щодо окремих видів надходжень /як-от державне/регіональне замовлення, цільові програми тощо/, установчими документами закладу та/або укладеними ним договорами).

Заклади вищої освіти мають чітко визначені місію та стратегію, яку поділяють як спільноти всередині самих закладів, так і їхні зовнішні партнери та громади. Ці місії й стратегії визначають головні цілі діяльності закладів у сфері навчання, досліджень та участі у вирішенні соціальних й економічних проблем суспільства, а успішність їхньої реалізації впливає на успішність та конкурентоспроможність кожного закладу.

Заклади вищої освіти є середовищем інтелектуального розвитку особистості, вивчення та пояснення навколишнього світу, драйверами інновацій та основою соціальних перетворень й економічного зростання України та Східної Європи загалом, вагомими майданчиками професійного обговорення важливих суспільних питань своїх громад і регіонів, напрацювання рішень та підтримки демократичних процесів в Україні.

Заклади вищої освіти мають високий рівень довіри, що підтверджують результати соціологічних опитувань широкого загалу, рівень фінансування зі сторони бізнесу та міжнародних партнерів, а також залучення іноземних студентів та викладачів.

Українські заклади вищої освіти інтегровані в європейський освітній та дослідницький простори. Значна частина освітньо-наукових програм магістерського рівня та рівня доктора філософії є англомовна, створена в партнерстві із закладами вищої освіти країн ЄС, США та Канади, іншими країнами OECD.

Заклади вищої освіти створюють і реалізують програми вищої освіти, а також можуть реалізовувати освітні програми професійної й загальної середньої освіти та неформальної освіти самостійно чи у взаємодії з іншими юридичними особами.

Право закладів вищої освіти на провадження будь-якої освітньої діяльності визначають за принципами академічної автономії закладів і ліцензіями та сертифікатами про акредитацію (у разі необхідності їх отримання). Під час проєктування освітніх програм (їхнього змісту, результатів навчання, форм здобуття освіти, методів навчання, кадрового та матеріально-технічного забезпечення), заклади вищої освіти визначають мету відповідної програми з урахуванням пріоритетів ринку праці, розвитку світогляду та загальних компетентностей здобувачів освіти та/або інших осіб, що навчаються, забезпечення розвитку знань у відповідній предметній області шляхом досліджень. Досягнення результатів навчання, визначених у процесі проєктування відповідної освітньої програми, гарантована системами внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти.

Заклади вищої освіти, що здійснюють підготовку за 2-3 рівнями вищої освіти, мають визнані результати дослідницької, інноваційної та/або творчої мистецької діяльності у відповідних предметних областях з урахуванням специфіки такої діяльності в різних галузях знань і за різними типами освітніх програм. Заклади вищої освіти самостійно розв'язують питання щодо розподілу різних видів роботи (навчальної, методичної, наукової, організаційної) між працівниками та структурними підрозділами. Фінансування наукової/дослідницької та інноваційної діяльності закладів вищої освіти відбувається на засадах, зазначених у розділі 3 “Політика у сфері науки та інновацій”. Наукова робота викладачів закладів вищої освіти оплачують окремо від їхньої викладацької діяльності. Вимоги щодо ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітніх програм вищої освіти не передбачають обов’язковості проведення наукових досліджень кожним викладачем. Заклади вищої освіти можуть проходити оцінювання наукової діяльності, і в разі позитивних результатів такого оцінювання отримувати базове фінансування наукової діяльності.

2.2.3. Фінансування вищої освіти

Діяльність закладів вищої освіти, створених як юридичні особи публічного та приватного права, може фінансуватися коштом:

- державного бюджету, який розподіляють за конкурсом та спрямований на отримання вищої освіти здобувачами за правилами, які уможливлюють внутрішню й зовнішню академічну мобільність, навчання за власною освітньою траєкторією і з власним темпом навчання, встановлення

нормативів фінансування закладом вищої освіти з огляду на кредит ЄКТС, а не на рік навчання;

- державного бюджету на підготовку в закладах вищої освіти на засадах державного замовлення фахівців із певними професійними кваліфікаціями, необхідних для роботи в публічному секторі, зокрема для служби на посадах:офіцерського (сержантського й старшинського) та начальницького складу для задоволення потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, інших розвідувальних органів України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту та виконання кримінальних покарань, центрального органу виконавчої влади. Навчання на умовах державного/регіонального замовлення може накладати на здобувача додаткові зобов'язання, відповідно до договору, який він укладає із замовником або уповноваженим ним органом;

- засновника, які спрямовані на утримання основних фондів та інституційний розвиток закладу вищої освіти;

- місцевих бюджетів (місцеве та регіональне замовлення), які розподілені між закладами освіти на конкурсних засадах на підготовку фахівців із певними професійними кваліфікаціями, необхідними для роботи в публічному секторі;

- державного та місцевих бюджетів, які розподіляють між закладами вищої освіти на конкурсних засадах для виконання державних і місцевих цільових програм;

- грантів (ваучерів) на здобуття вищої освіти, виданих особисто конкретним вступникам/здобувачам державою та іншими грантодавцями;

- інших юридичних та фізичних осіб, виплачених закладам вищої освіти за підготовку фахівців, інші послуги, пов'язані зі здобуттям освіти, проведення досліджень, наукову експертизу, консультації тощо, а також інші послуги, що надані закладом вищої освіти, відповідно до його статуту й законодавства; грантів на проведення досліджень;

- надання кредитів на здобуття вищої освіти, зокрема коштом державного чи місцевих бюджетів;

- іншими, незабороненими законодавством.

Ця система багатоканального фінансування діяльності закладів вищої освіти мусить забезпечувати:

- фінансування здобуття кредитів ЄКТС, а не років навчання;

- академічну мобільність (забезпечити студентам бакалаврату, магістрантам й аспірантам можливість за власним вибором, здобувати частину кредитів в інших закладах вищої освіти (наукових установах), не втрачаючи первинного джерела фінансування своєї освітньої програми);

- надання вступникам грантів (ваучерів) на здобуття вищої освіти за кошти державного/місцевого бюджету на термін від одного року до звичайного строку здобуття відповідного рівня вищої освіти, який розподіляють за результатами ЗНО, соціальними та іншими показниками.

2.2.4. Академічна спільнота

В академічній спільноті домінує бажання досягти високої якості навчання, викладання та досліджень, а не формального дотримання критеріїв; визначальними є принципи: академічної свободи, університетської автономії, доброчесності та інклюзивності, а також інтеграція академічної спільноти в економічне та суспільне життя громади.

Остаточне рішення з присвоєння особам наукових ступенів та вчених звань ухвалюють заклади вищої освіти, які мають таке право відповідно до законодавства. Держава не несе додаткових фінансових зобов'язань перед особами, які здобули науковий ступінь та/або вчене звання. Система оплати праці в закладі вищої освіти, зокрема нормативи оплати праці його працівників, порядок встановлення й розміри надбавок та доплат за наявність наукового ступеня та/або вченого звання, встановлюються вченою радою закладу вищої освіти.

2.2.5. Деякі додаткові вимірювальні показники, яких бажано досягти до 2032 року:

- за результатами QS Word University Rankings та The Times Higher Education World University Rankings не менш 3 закладів вищої освіти належать до ТОП-500 та не менш 6 — до ТОП-100. Принаймні один український університет належить до ТОП-500 Academic Ranking of World Universities;

- загальна кількість публічних (державних і комунальних) закладів вищої освіти (університетів, університетів прикладних наук/технологічних університетів, вищих шкіл) становить 80-120;

- середня кількість студентів у публічних (державних та комунальних) університетах становить 8000-10000, в університетах прикладних

наук/технологічному університеті — 5000-8000;

- середня частка освітніх програм, що спільно реалізована двома чи більше закладами вищої освіти/науковими установами, або закладом вищої освіти та підприємством (передбачають здобуття вищої освіти за дуальною формою) для бакалаврського й магістерського рівнів становить не менше 10%;

- загальні середні видатки в розрахунку на одного студента закладу вищої освіти становлять не менше 3500 євро на рік;.

- загальна кількість студентів у розрахунку на одного науково-педагогічного працівника становить 15-20;

- середня заробітна плата науково-педагогічного працівника закладу вищої освіти становить 115-120% від середньої заробітної плати, а також залежно від економіки у відповідному регіоні;
- за результатами опитувань випускників та роботодавців не менше 70% оцінюють якість вищої освіти як високу й дуже високу.

2.3. Основні проблеми, які належить вирішити у сфері вищої освіти, щоб досягти бажаних результатів

2.3.1. Вступ на навчання до закладів вищої освіти

- Запровадити обов'язкове зовнішнє незалежне оцінювання загальних навчальних компетентностей (здатності здобувати вищу освіту відповідного рівня), як один з елементів конкурсного відбору під час вступу на освітні програми другого рівня вищої освіти).

- Запровадити раннє професійне орієнтування в старшій школі, зокрема помітити бажання/схильності до певної професії, уточнити застосування окремих спеціальностей у професійному житті, нівелювати стереотипи, зокрема гендерні, популяризувати STEM.

- Скоротити перелік категорій осіб, для яких під час вступу на навчання для здобуття вищої освіти застосовують окремі процедури, замінивши їх безоплатним корекційним навчанням із майбутньою участю в загальному конкурсі.

- Підвищити публічність та доступність даних про стан вищої освіти загалом та кожного закладу вищої освіти зокрема, а також забезпечити поінформованість вступників та їхніх батьків про перспективи після випуску.

2.3.2. Заклади вищої освіти

- Розширити й уточнити в законодавстві функції, права та повноваження окремого типу юридичної особи "заклад вищої освіти" (ЗВО), який має широку інституційну автономію з можливістю мати й самостійно розпоряджатися власними коштами, майном та формувати свою власну систему оплати праці з надбавками та доплатами.

- Встановити законом, що заклад вищої освіти самостійно визначає модель і рівень оплати своїх працівників у межах наявних коштів, а колегіальні органи управління закладом вищої освіти затверджують річний бюджет закладу та контролюють його виконання.

- Встановити законом, що будь-яка особа не може бути керівником закладу вищої освіти більше ніж 10 років.

2.3.3 Фінансування вищої освіти

- Запровадити єдині підходи до фінансування освітньої та наукової діяльності в закладах освіти незалежно від їхньої форми власності та підпорядкування.

- Запровадити багатоканальну систему фінансування діяльності закладів вищої освіти, як описано вище.

- Передбачити, що розподіл грантів (ваучерів) на здобуття вищої освіти за кошти державного бюджету (крім здобуття вищої освіти за державним/регіональним замовленням) здійснюватиметься за загальнодержавним конкурсом у межах галузей знань або груп спеціальностей відповідно до конкурсних балів та пріоритетів, визначених вступниками, а також за соціальними показниками. Передбачити, що розподіл місць державного/регіонального замовлення здійснюватиметься кожним державним/регіональним замовником на основі загальнодержавного/загальнорегіонального конкурсу з урахуванням конкурсного бала й пріоритетів вступників за умови укладання додаткової угоди між вступником і державним/регіональним замовником, яка може містити вимоги до результатів навчання, строку навчання за відповідною освітньою програмою, забезпечення робочим містом після завершення навчання в державного/регіонального замовника.

- Збільшити доступність пільгових кредитів на здобуття вищої освіти, запровадити можливість укладання між здобувачами вищої освіти та кредиторами угод про розподіл доходів (income share agreement), збільшити обсяг соціальних стипендій та їхню адресність відповідно до рівня доходу.

- Зменшити вплив кількості студентів на обсяг публічного фінансування закладів вищої освіти, натомість збільшити вплив результатів освітньої та наукової діяльності, виконання місії закладу та його міжнародної активності (зокрема, участі у діяльності міжнародних організацій у сфері освіти та науки, академічної мобільності та залучення викладачів і дослідників із країн ЄС, США та Канади).

- Залучити довгострокове пільгове міжнародне фінансування під інфраструктурні проєкти.

2.3.4. Процес навчання

- Збільшити гнучкість індивідуальних освітніх траєкторій у вищій освіті, визначити правила зміни освітньої програми під час навчання, фінансово стимулювати внутрішню та зовнішню академічну мобільність, популяризувати програми короткого циклу, визнавати результати навчання, що відповідають рівню освіти, здобуті шляхом попереднього формального, а також неформального та інформального навчання, зокрема професійний досвід.

2.3.5 Управління сферою вищої освіти

1. Посилити аналітичні та комунікаційні функції МОН та інших органів управління у сфері вищої освіти та водночас зменшити обсяг їхніх контрольних та дозвільних повноважень.

2. Активізувати публічну комунікацію та пояснення змін у системі, розробку та поширення рекомендацій та запровадити навчання управлінців різних рівнів. Зменшити обсяг державного регулювання діяльності закладів вищої освіти, водночас посиливши вимоги щодо провадження освітньої діяльності, спрямованої на присудження/присвоєння здобувачам "регульованих кваліфікацій". Зокрема, передбачити для таких випадків зовнішнє незалежне оцінювання (Єдиний державний кваліфікаційний іспит) під час атестації здобувачів. Передати контрольно-наглядові повноваження МОН іншим державним органам або наглядовим радам публічних закладів вищої освіти.

3. Делегувати функції контролю за дотриманням єдиних правил у сфері освіти окремим органам: НАЗЯВО, органи фінансового контролю, Антимонопольний комітет, НАЗК, лишивши функції розробника єдиних правил функціонування системи освіти та замовника освітніх і наукових послуг засновника закладів освіти для МОН.

2.4. Політика розв'язання проблем у вищій освіті в перспективі 2030 року

Визначення проблеми/групи проблем:

Проблема 1. Неоптимальний правовий статус закладів вищої освіти, що заважає їхньому розвитку

Статус бюджетної установи передбачає утримання державного/комунального закладу вищої освіти засновником та наявність суттєвих обмежень фінансової автономії, що зумовлені цим статусом. Це істотно знижує мотивацію як закладів вищої освіти, так і їхніх партнерів до співпраці й надходження позабюджетних ресурсів до закладів вищої освіти. Також це зумовлює істотні обмеження академічної, організаційної та кадрової автономії закладів вищої освіти.

Проблема 2. Неефективні механізми фінансування вищої освіти

Механізми бюджетного фінансування закладів вищої освіти, зокрема через державне замовлення на підготовку фахівців, не стимулюють їх до забезпечення якості та результативності освіти й досліджень, а також не адаптовані до потреб забезпечення перепідготовки кадрів для повоєнного розвитку України. Норми освітнього законодавства не узгоджені з Бюджетним кодексом, а самий Бюджетний кодекс містить внутрішні суперечності з питань фінансування вищої освіти. Через війну зупинено дію Постанов КМУ, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетного фінансування вищої освіти.

Проблема 3. Недосконале законодавство щодо управління у вищій освіті на рівні держави, регіону та закладу

Законодавство щодо управління у вищій освіті на рівні держави, регіону та закладу в одних випадках випереджає розвиток іншого законодавства, а в інших — відстає від нього. Воно не повністю є відповідним до потреб розвитку освітньої галузі та практик ЄС. Обмеження регулювання повноважень органів управління закладу вищої освіти Законом України "Про вищу освіту" та статутом закладу, що має затверджуватися засновником як новий документ після внесення будь-яких змін, перешкоджає швидкому прийняттю необхідних рішень та де-факто не виконується насамперед на рівні законодавства. Законодавство стимулює створення наглядових рад як декоративних утворень, а не ефективних органів управління закладів вищої освіти. Управління базується на недосконалій освітній статистиці, заважає розвитку закладів вищої освіти, не передбачає створення ефективних зворотних зв'язків між вищою освітою та іншими галузями економіки, позитивний вплив вищої освіти на соціально-економічний, культурний розвиток України.

Проблема 4. Якість вищої освіти України не забезпечує її відповідність потребам суспільства й ринку праці, а також її конкурентоздатності в глобальному просторі

Норми законодавства щодо забезпечення якості вищої освіти базуються на застарілих вимогах ESG-2005 та орієнтують заклади вищої освіти на виконання певних формальних вимог (наявність певних документів, інструментів, процедур), а

не на результат. Обсяги фінансування вищої освіти недостатні для забезпечення її якості, а чинні кошти використовуються неефективно. Законодавство вимагає виконання засновником вимог щодо ресурсного забезпечення освітньої діяльності, але не передбачає його відповідальності за невиконання цих вимог. Законодавство не повною мірою відповідає вимозі ESG-2015 щодо незалежності органів зовнішнього забезпечення якості вищої освіти від КМУ та закладів вищої освіти.

Проблема 5. Мережа закладів вищої освіти не задовольняє потреби та можливості держави. Освітнє середовище є фізично й морально застарілим, не корелює з потребами учасників освітнього процесу

Середня кількість студентів у закладі вищої освіти приблизно вдвічі менша, ніж на початку 1990-х років та у 2-5 разів менша, ніж типові значення для країн ЄПВО. Наслідком цього є неефективне використання бюджетних ресурсів на вищу освіту, зокрема необґрунтована наявність нечисленних груп, зокрема через здійснення підготовки за близькими освітніми програмами в територіально близьких закладах. Додаткові проблеми для підвищення ефективності мережі закладів вищої освіти створюють: підпорядкування державних цивільних закладів вищої освіти кільком ЦОВВ; незрозуміла класифікація закладів вищої освіти, незбіжна з класифікаціями, які використовують у ЄС і ЄПВО; недостатня диференціація вимог до освітніх програм різного типу, зокрема до програм професійного та академічного спрямування.

2.4.1. Правовий статус закладів вищої освіти

2.4.1.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідно внесення змін до низки Законів, які б забезпечували інституційну (академічну, фінансову, організаційну та кадрову) автономію закладів вищої освіти. Зокрема, потрібні зміни до Цивільного, Бюджетного, Податкового, Земельного кодексів, Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність" стосовно:

- запровадження статусу публічної інституції (установи) як неприбуткової інституції, заснованої державними органами або органами місцевого самоврядування для виконання соціально-орієнтованих функцій, зокрема, у галузі освіти, яка розпоряджається державним чи комунальним майном на правах оперативного управління чи повного господарського відання, є повноправним власником майна, що придбано коштом власних надходжень, і самостійно розпоряджається власними надходженнями відповідно до своїх установчих документів;

- встановлення чітких й обґрунтованих критеріїв статусу закладу вищої освіти;

- визначення рамкових вимог щодо профільної діяльності закладів вищої освіти, яка, крім освітньої діяльності на рівнях вищої освіти, яка є основною,

може враховувати освітню діяльність на інших рівнях освіти й у сфері позашкільної освіти та освіти дорослих, а також наукову, науково-технічну, інноваційну, культурну, мистецьку, музейну та бібліотечну діяльність, діяльність, спрямовану на розвиток України, її регіонів та громад, захист України, розвиток фізичної культури та спорту, надання медичних і ветеринарних послуг, видавничу діяльність тощо, зокрема залежно від чинних у закладі профілів освітньої підготовки;

- можливості провадження неприбутковими закладами вищої освіти всіх форм власності, крім бюджетних установ, непрофільної економічної діяльності, яка має бути організаційно та фінансово або інституційно відокремлена від їхньої профільної діяльності;

- поступового переведення до статусу публічної інституції державних і комунальних закладів вищої освіти, крім тих, що відповідно до Закону залишатимуться бюджетними установами (військові заклади, університети внутрішніх справ тощо);

- права публічної інституції щодо користування переданою їй засновником державною/комунальною власністю (землею, будівлями та іншим майном) на пільгових засадах (аналогічно нинішньому режиму для бюджетних установ);

- права закладу вищої освіти самостійно розпоряджатися отриманими ним бюджетними коштами відповідно до визначеного цільового призначення та інших визначених законом умов бюджетного фінансування;

- визначення вимог щодо мінімального обсягу статутного капіталу публічного закладу вищої освіти з урахуванням його розміру та галузей знань, за якими здійснюватимуть підготовку фахівців;

- рівних прав та обов'язків публічних і приватних закладів вищої освіти щодо академічної, кадрової та організаційної автономії;

- рівних прав та обов'язків публічних і приватних закладів вищої освіти щодо провадження освітньої та наукової діяльності;

- рівних прав публічних і приватних закладів вищої освіти щодо бюджетного фінансування підготовки фахівців і наукових досліджень, що здійснюють на конкурсних засадах, окрім базового фінансування від засновників;

- критеріїв та правових обмежень діяльності неприбуткових закладів вищої освіти всіх форм власності;

- права приватних закладів вищої освіти обирати між статусами прибуткового та неприбуткового закладу;

- вилучення з податкового законодавства каральних норм, відповідно до яких неприбуткова установа втрачає статус неприбуткової на невизначений термін після будь-якого одиничного порушення режиму її доходів чи видатків;

- рівних умов оподаткування діяльності неприбуткових закладів вищої освіти всіх форм власності;

- рівних прав здобувачів вищої освіти на отримання податкової пільги, незалежно від форми здобуття вищої освіти й форми власності закладу, в якому вони її здобувають;

- права закладів вищої освіти, крім бюджетних установ, самостійно засновувати дочірні комерційні структури;

- права закладів вищої освіти самостійно визначати та змінювати свою внутрішню структуру;

- можливості запровадження засновником антикризового зовнішнього управління закладом вищої освіти за наявності визначених законом умов;

- визначення на рівні закону умов, за яких засновник має право здійснювати реорганізацію закладу вищої освіти шляхом перетворення, злиття, поділу, виділу або приєднання однієї юридичної особи до іншої. Однією з таких умов може бути звернення конференції трудового колективу або колегіального органу управління закладу вищої освіти;

- встановлення на рівні законів вимог щодо відкритості та прозорості діяльності закладів вищої освіти, а також ефективних інструментів притягнення до відповідальності закладів та осіб, що порушують вимоги законодавства щодо діяльності закладів вищої освіти.

2.4.1.2. Інституційні зміни

Реалізація пропонованих змін потребує скасування чи зміни повноважень центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про:

- призначення керівників закладів вищої освіти, що перебувають у сфері їх управління, та укладання з ними контрактів;
- звільнення керівників закладів вищої освіти, що перебувають у сфері їх управління, та/або припинення контрактів із ними;
- затвердження кошторисів і штатних розписів закладів вищої освіти, що перебувають у сфері їх управління;

- укладання із закладами вищої освіти договорів щодо цільового призначення та/або інших умов використання бюджетних коштів, що розподіляють на конкурсних засадах на підготовку фахівців, провадження наукових досліджень тощо;
- виконання функцій уповноважених органів з управління державним майном, переданим в управління/розпорядження тощо закладам вищої освіти.

Також необхідні зміни до підзаконних нормативних документів, що регламентують діяльність органів управління у сфері вищої освіти, зокрема ЦОВВ, НАЗЯВО та інші, що стосуються повноважень, які пропонують змінити. Зокрема, це має стосуватися майбутньої трансформації Міністерств з органів управління закладами вищої освіти в органи забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, запровадження оцінювання ефективності використання наданої інституційної автономії Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти під час інституційної акредитації закладів.

2.4.1.3. Фінансування

Зміна статусу державних і комунальних закладів вищої освіти власноруч не передбачає зміни обсягів публічного фінансування вищої освіти та фінансування державних органів, які мають готувати, приймати та впроваджувати відповідні зміни законодавства. Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетне на організаційні та інші витрати, буде сприяти прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами.

Наслідком зростання інституційної автономії закладів вищої освіти стане активізація залучення ними додаткового позабюджетного фінансування.

2.4.2. Механізми фінансування вищої освіти

2.4.2.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідне внесення змін до низки Законів, які б забезпечували реалізацію пропонованих змін механізмів фінансування вищої освіти. Зокрема, потрібні зміни до Бюджетного кодексу, Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність" стосовно:

- виокремлення коштів *державного бюджету,* які:
- розподіляють на конкурсних засадах між закладами вищої освіти всіх форм власності на забезпечення провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти;
- розподіляють на конкурсних засадах між закладами вищої освіти та науковими установами всіх форм власності для провадження наукових досліджень відповідно до державних цільових програм;

- адресно розподіляють між закладами вищої освіти на засадах державного замовлення на підготовку фахівців з окремих спеціальностей для роботи в публічному секторі;
- передають публічним закладам вищої освіти, заснованим державою, на забезпечення їхнього розвитку;

- виокремлення коштів *місцевих та регіональних бюджетів*, які:
- розподіляють на конкурсних засадах між закладами вищої освіти всіх форм власності на забезпечення провадження освітньої діяльності у сфері як фінансування здобуття вищої освіти;
- розподіляють на конкурсних засадах між закладами вищої освіти та науковими установами всіх форм власності для провадження наукових досліджень відповідно до регіональних цільових програм;
- адресно розподіляють між закладами вищої освіти на засадах місцевого та регіонального замовлення на підготовку фахівців з окремих спеціальностей для роботи в публічному секторі;
- передають публічним закладам вищої освіти, заснованим місцевими органами на забезпечення їх розвитку;

- запровадження державних, регіональних та місцевих індивідуальних грантів (ваучерів) на здобуття вищої освіти;

- стимулювання розвитку кредитування громадян для здобуття вищої освіти, зокрема коштом державних, регіональних та місцевих бюджетів;

- стимулювання залучення закладами вищої освіти позабюджетних, зокрема інвестиційних, джерел фінансування закладів вищої освіти;

- зміни принципу бюджетного фінансування здобуття вищої освіти, зважаючи на фінансування кредитів ЄКТС, а не років навчання;

- скасування гарантованих державою доплат за наявність наукового звання та/чи наукового ступеня без зменшення загального обсягу фонду оплати праці та з одночасною відмовою від застосування Єдиної тарифної сітки;

- зміни процедур бюджетного фінансування із запровадженням принципу “гроші ходять за студентом” для забезпечення академічної мобільності (можливості для студентів бакалаврату, магістрантів та аспірантів за власним вибором здобувати частину кредитів в інших закладах вищої освіти чи наукових установах, не втрачаючи первинного джерела фінансування своєї освітньої програми).

2.4.2.2. Інституційні зміни

Реалізація пропонованих змін потребує зміни повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо:

- планування й реалізації бюджетного фінансування закладів вищої освіти;

- відокремлення в ЦОВВ та органах місцевого самоврядування функції фінансування закладів вищої освіти на правах їхнього засновника від функції фінансування закладів вищої освіти (всіх форм власності) на правах замовника освітньої та наукової діяльності;

- розширення фінансової автономії закладів вищої освіти, зокрема щодо надання закладам вищої освіти права встановлювати власну систему оплати праці своїх викладачів та співробітників та скасування затвердження фінансових планів та звітів засновником;

- посилення повноважень наглядових рад ЗВО за фінансово-господарською діяльністю.

2.4.2.3. Фінансування

Зміна механізмів публічного фінансування закладів вищої освіти само собою не передбачає зміни обсягів публічного фінансування вищої освіти. Натомість конкурсний розподіл цих обсягів між закладами вищої освіти (державними, комунальними та приватними) змінюватиметься, зважаючи на результати їхньої освітньої та наукової діяльності.

Цей напрям реформи не передбачає зміни обсягів фінансування державних органів, які мають готувати, приймати та впроваджувати відповідні зміни законодавства. Водночас додаткове фінансування, зокрема, позабюджетне на організаційні та інші витрати, буде сприяти прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами.

Одним з очікуваних результатів є ефективніше використання бюджетних коштів через диверсифікацію механізмів бюджетного й позабюджетного фінансування та узалежнення обсягів публічного фінансування від результатів освітньої, наукової та іншої діяльності закладу та попиту його випускників. Також очікується поступове зростання позабюджетних надходжень закладів вищої освіти, завдяки зростанню зацікавленості ЗВО у власних надходженнях, через кращі можливості їхнього ефективного використання на забезпечення якості вищої освіти, досліджень та інновацій.

2.4.3. Система управління у вищій освіті на рівні держави, регіону та закладів вищої освіти

2.4.3.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідне внесення змін до низки законів, зокрема Цивільного кодексу, Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність" для реалізації пропонованих інституційних змін, а також стосовно:

1. Перегляду повноважень ЦОВВ щодо управління закладами вищої освіти на основі чіткого розмежування функцій державних органів щодо:

- визначення державної політики та основних правил функціонування системи вищої освіти;
- здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері вищої освіти;
- державного замовлення підготовки фахівців та наукових досліджень у системі вищої освіти;
- виконання повноважень засновника частини закладів вищої освіти;
- здійснення державного нагляду за управлінням державним/комунальним майном, переданим закладу вищої освіти в управління/користування;
- формування наглядових рад публічних закладів вищої освіти за встановленими законом критеріями.

2. Закріплення, відповідно до вимог Європейського простору вищої освіти, статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти як незалежного від КМУ та від закладів вищої освіти органу, що здійснює зовнішнє забезпечення якості вищої освіти.

3. Закріплення на рівні законодавства залучення всіх зацікавлених сторін до розроблення та узгодження рішень на всіх рівнях управління вищою освітою — здобувачів освіти, викладачів, наукових працівників, представників адміністрації закладів освіти, роботодавців, представників органів державного управління та місцевого самоврядування.

4. Перегляду прав закладів вищої освіти та повноважень його органів управління (самоврядування) з огляду на зміну статусу закладів вищої освіти, зокрема:

- надання закладам вищої освіти, за умови відповідності встановленим законом критеріям, права самостійно присвоювати наукові ступені та вчені звання;

- усунення надмірної регламентації структури закладу вищої освіти.

2.4.3.2. Інституційні зміни

Реалізація пропонованих змін потребує скасування чи зміни повноважень центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо:

- призначення обраних керівників державних і комунальних закладів вищої освіти та укладання контрактів із ними;

- визначення ролі МОН як основного осердя центрального органу виконавчої влади, що відповідає за забезпечення формування державної політики у сфері вищої освіти розробки державної політики за участі інших ЦОВВ;

- скасування операційного підпорядкування ЗВО МОН, крім вищої військових навчальних закладів та закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання;

- скасування ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти, крім освітніх програм, що передбачають здобуття професійної кваліфікації з професій, для яких законами або міжнародними договорами України запроваджено додаткове регулювання ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти;

- формування авторитетних громадських організацій, що представляють основні зацікавлені сторони у сфері вищої освіти — здобувачів освіти, викладачів, наукових працівників, адміністрацію, роботодавців;

Варто зосередити повноваження із забезпечення формування державної політики у сфері вищої освіти в єдиному органі — міністерстві освіти і науки, залишивши за іншими ЦОВВ лише погодження рішень з окремих питань. Через новий статус публічних закладів вищої освіти мають зникнути функції ЦОВВ з управління закладами та поняття сфери управління ЦОВВ у контексті управління закладами вищої освіти, окрім військових закладів вищої освіти та закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Передбачено, що система управління закладу вищої освіти повинна базуватися на визначених Законом балансі повноважень і системі стримувань та противаг двох обов'язкових органів управління, а також органів, які можуть бути додатково визначені статутом закладу.

Обов'язковими є:

- вища посадова особа ЗВО (ВПО — ректор, президент, начальник, директор тощо), яка відповідає за розробку й реалізацію стратегії закладу та керування поточною діяльністю адміністрації ЗВО;

- основний колегіальний орган управління (вчена рада, академічна рада, сенат тощо), який обирається зі складу науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників, а також здобувачів вищої освіти, та відповідає за визначення стратегії закладу, його основних політик та освітньої, наукової та інноваційної діяльності.

Варто скасувати введення в дію рішень основного колегіального органу управління вищою посадовою особою ЗВО.

Водночас потрібно встановити Законом:

- обов'язковий перелік основних питань освітньої, наукової та інноваційної діяльності ЗВО, остаточні рішення з яких приймає основний колегіальний орган управління ЗВО, зокрема за поданням або погодженням ВПО ЗВО та/або наглядової (опікунської) ради;

- обов'язковий перелік основних питань діяльності ЗВО, остаточні рішення з яких приймає ВПО ЗВО, зокрема за поданням або погодженням основного колегіального органу управління та/або наглядової (опікунської) ради;

У військових закладах вищої освіти та закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання повноваження органів управління визначають за спеціальними законами, що регулюють їх діяльність.

Для виконання окремих повноважень засновника в закладах вищої освіти (крім тих, що відповідно до Закону залишатимуться бюджетними установами) засновник створює, як обов’язковий орган, наглядову (опікунську) раду, до складу якої входять представники засновника, роботодавців, інших зовнішніх зацікавлених сторін. Законом встановлюється обов'язковий перелік основних цілей діяльності ЗВО, остаточні рішення з яких приймає наглядова рада, враховуючи визначені законами рамкові вимоги, зокрема за поданням засновника, ВПО ЗВО та/або основного колегіального органу управління, зокрема рішень щодо:

- затвердження статуту закладу та змін до нього;
- призначення на посаду обраного у визначеному статутом порядку ВПО ЗВО та укладання з ним контракту;
- звільнення з посади ВПО ЗВО (за поданням основного колегіального органу управління);
- погодження фінансового плану та затвердження фінансового звіту ЗВО;
- погодження системи оплати праці викладачів та співробітників (за поданням основного колегіального органу управління);
- нагляду за дотриманням статуту ЗВО органами управління й громадського самоврядування.

Засновник має право передавати наглядовій раді інші свої повноваження, водночас окрім тих, передача яких заборонена законом.

Заклад вищої освіти має право самостійно, відповідно до його статуту й законодавства, розв'язувати інші питання формування системи управління, зокрема назв, структури й повноважень органів управління, планування діяльності, звітності тощо. Водночас має бути передбачена персональна відповідальність керівника ЗВО за порушення ним законодавства та статуту на підставі зовнішнього аудиту

діяльності ЗВО та/або на підставі рішень суду чи інших органів, уповноважених статутом закладу.

У закладі вищої освіти діє самоврядування працівників, студентів і молодих науковців. Відповідні внутрішні стейкхолдери самостійно, у межах, визначених законами, розв'язують питання формування й діяльності своїх органів самоврядування, делегування своїх представників до колегіальних органів управління й дорадчих та робочих органів у випадках, коли це передбачено Законом та/або статутом закладу. Законом та/або статутом може бути передбачено погодження окремих рішень та внутрішніх нормативних документів органами самоврядування закладу вищої освіти.

2.4.3.3. Фінансування

Перебудова системи управління у вищій освіті на рівні держави, регіону та закладів вищої освіти не потребує окремого фінансування.

Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетні, спрямовані на організаційні та інші витрати, сприятимуть прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами, а також імплементацію.

2.4.4. Якість вищої освіти

2.4.4.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідне внесення змін до Законів України "Про освіту", "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність", які б забезпечували реалізацію пропонованих інституційних змін, а також змін механізмів фінансування. Крім того, необхідно внести до зазначених законів зміни стосовно:

- адаптація вимог до систем внутрішнього й зовнішнього забезпечення якості вищої освіти відповідно до Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти та інших документів ЄПВО, ЄС і ЮНЕСКО з цього питання;

- створення рамкових вимог щодо наявності в закладах вищої освіти процедур запровадження освітніх програм, які, зокрема, мають передбачати оцінювання потреб ринку праці, наявність необхідних кадрового й матеріально-технічного забезпечення, відповідність Національній рамці кваліфікацій та стандартам вищої освіти;

- визначення особливостей провадження освітньої діяльності за професійними освітніми програмами вищої освіти (професійна вища освіта), зокрема, щодо:
- спрямованості таких програм на присудження професійних кваліфікацій відповідного рівня;

- можливості комплексного (за блоками) вибору освітніх компонентів, орієнтованих на підготовку до здобуття обраної професійної кваліфікації;

- впорядкування присвоєння професійних кваліфікацій випускникам і студентам закладів вищої освіти, зокрема встановлення закладом вищої освіти додаткових вимог щодо:
- підвищеного обсягу кредитів ЄКТС для практичної підготовки, зокрема шляхом практик, застосування дуальної форми здобуття освіти та можливості включення стажування на відповідних посадах на підприємствах, в установах і організаціях як складника відповідних освітніх програм;
- набуття визначених відповідним професійним стандартом професійних компетентностей;
- наявності окремої процедури атестації для присвоєння професійної кваліфікації;

- визначення особливостей провадження освітньої діяльності за академічними освітніми програмами вищої освіти, спрямованими на розвиток особистості та підготовку фахівців широкого профілю, здатних швидко адаптуватися до змін суспільства, ринку праці, технологій тощо, зокрема щодо збільшення частки загального обсягу освітньої програми, що обирається студентом самостійно;

- визначення особливостей провадження освітньої діяльності за науковими освітніми програмами, спрямованими на підготовку фахівців для наукової, науково-педагогічної, педагогічної та інноваційної діяльності, зокрема щодо наукової складової відповідних освітніх програм;

- запровадження безплатних корегувальних курсів для окремих категорій вступників до закладів вищої освіти (діти з малозабезпечених та неповних сімей, сироти, діти з інвалідністю, діти загиблих захисників України та ін.);

- розширення можливостей для формування здобувачами вищої освіти індивідуальних освітніх траєкторій, зокрема шляхом:
- самостійного обрання темпу та форм здобуття вищої освіти;
- розширення можливостей вільного вибору студентами освітніх компонентів, а також блоків освітніх компонентів, спрямованих на здобуття певної професійної кваліфікації;
- зарахування результатів попереднього навчання відповідного рівня складності та результатів внутрішньої та зовнішньої академічної мобільності;
- визнання результатів неформального та інформального навчання, зокрема досвіду професійної діяльності;
- визначення правового статусу коротких освітніх програм, які реалізуються на певному рівні вищої освіти й передбачають присвоєння часткових кваліфікацій або мікрокваліфікацій, та забезпечення можливості здобуття

ступеня вищої освіти шляхом накопичення таких кваліфікацій і відповідних кредитів ЄКТС протягом життя.

- особливостей здобуття вищої освіти особами, які вже здобули раніше відповідний або вищий ступінь вищої освіти, зокрема у частині умов прийому;

- особливостей створення й реалізації міждисциплінарних освітніх програм;

- установлення рамкових вимог щодо розроблення закладами вищої освіти порядку та умов визнання результатів попереднього навчання та відповідних кредитів ЄКТС;

- установлення рамкових вимог щодо забезпечення закладами вищої освіти компетентності і професійного розвитку викладачів, відповідно до специфіки освітніх компонентів, які вони забезпечують;

- скасування ліцензії освітньої діяльності у сфері вищої освіти, окрім освітніх програм, що передбачають здобуття професійної кваліфікації з професій, для яких законами або міжнародними договорами України запроваджено додаткове регулювання;

- встановлення на рівні закону вимог щодо забезпечення формування ключових компетентностей для навчання протягом життя, визначених Радою ЄС, відповідно до рівня вищої освіти й особливостей предметної області освітньої програми;

- створення доброчесного академічного середовища й забезпечення академічної доброчесності учасників освітнього процесу.

Також необхідно:

- узгодити з пропонованими змінами Положення про акредитацію освітніх програм;
- розробити й затвердити положення про інституційну акредитацію закладів вищої освіти й про акредитацію незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;
- запровадити перелік галузей знань, що відповідає Міжнародній стандартній класифікації освіти;
- істотно посилити практичну складову в освітніх програмах, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації.

2.4.4.2. Інституційні зміни

Реалізація пропонованих змін потребує зміни повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо:

- перегляду повноважень органів управління у сфері вищої освіти з питань забезпечення якості вищої освіти з метою усунення дублювання функцій та/або розширеного трактування своїх повноважень окремими органами;

- забезпечення статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти як установи, що має організаційну та операційну незалежність від органів виконавчої влади, закладів вищої освіти та інших зацікавлених сторін і приймає рішення з питань зовнішнього забезпечення якості вищої освіти незалежно від них;

- створення мережі незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти за підтримки держави, але без прямого втручання державних органів та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

2.4.4.3. Фінансування

Варто забезпечувати якість та конкурентоздатність вищої освіти, її здатність створювати людський капітал та інновації, необхідні для прискореного зростання економіки через збільшення частки високотехнологічної продукції. Варто значно збільшити обсяг як публічного, так і позабюджетного фінансування вищої освіти.

З огляду на стан економіки України під час війни та повоєнного відновлення, пропонують збільшити реальні обсяги публічного фінансування освіти й науки порівняно з темпами зростання ВВП, а також шляхом синергетичного ефекту від реалізації комплексних державних програм, що передбачають освітнє й наукове забезпечення проєктів відновлення України, створення наукомістких технологій та виробництв, покращення системи охорони здоров'я, захист навколишнього середовища тощо.

Другим напрямом покращення публічного фінансування має бути підвищення ефективності використання бюджетних коштів, зокрема шляхом розвитку мережі закладів вищої освіти, спрямованого на досягнення найвищої результативності щодо забезпечення потреб соціально-економічного розвитку України за гарантованого рівня якості вищої освіти і її доступності у всіх регіонах України.

Очікувано, що новий статус публічних ЗВО сприятиме залученню додаткового позабюджетного фінансування через розширення дослідницької, інноваційної, експертної тощо діяльності, а підвищення якості вищої освіти — через більшу привабливість української вищої освіти для іноземних студентів.

Реформа не передбачає зміни обсягів фінансування органів управління освітою. Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетне на організаційні та інші

витрати, сприятиме прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами.

2.4.5. Мережа та освітнє середовище закладів вищої освіти

2.4.5.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідно внести зміни до Законів України "Про вищу освіту", "Про наукову і науково-технічну діяльність", Положення "Про акредитацію освітніх програм", низки інших документів законодавства зміни щодо:

- показників стану мережі публічних закладів вищої освіти, що гармонізовані з показниками Євростат і можуть використовуватися для прийняття рішень щодо оптимізації мережі;
- внесення інформації про заклади вищої освіти України до європейських баз даних, зокрема до European Tertiary Education Register;
- можливості створення університетських альянсів, спрощення створення спільних освітніх програм, внутрішньої академічної мобільності;
- визнання результатів попереднього навчання за освітніми програмами вищої освіти;
- підстав і способів дій засновників під час реорганізації закладів вищої освіти;
- обов'язкових вимог до матеріально-технічного забезпечення для освітніх програм, що передбачають присвоєння професійних кваліфікацій із професій, що потребують додаткового регулювання;
- правових засад відбудови мережі зруйнованих та пошкоджених закладів вищої освіти;
- цільових державних і регіональних програм оновлення матеріально-технічної бази публічних закладів вищої освіти;
- створення режиму максимального сприяння для внутрішніх інвестицій та міжнародної допомоги у відбудові мережі зруйнованих та пошкоджених закладів вищої освіти

2.4.5.2. Інституційні зміни

За результатами реформи очікують, що мережа закладів вищої освіти на 2030 р. складатиметься з 80-120 публічних закладів, а також низки приватних закладів. Вимоги до ЗВО різних типів на цьому етапі пропонують не формалізувати, а базувати на природній диференціації, що буде випливати зі здатності закладу виконувати вимоги й критерії отримання публічного фінансування на освітню й наукову діяльність.

Будь-які рішення щодо реорганізації ЗВО мають ухвалюватися засновниками виключно на підставі відповідних пропозицій цих ЗВО, а після набуття ЗВО статусу публічної установи — наглядовою (опікунською) радою на підставі пропозиції основного колегіального органу управління ЗВО.

Державні органи та органи місцевого самоврядування можуть сприяти ухваленню оптимальних рішень, зокрема, пропозицією фінансових стимулів для процесів злиття (укрупнення) ЗВО, уточненням законодавчих вимог до провадження освітньої діяльності ЗВО, скасуванням неефективного регулювання, полегшенням створення спільних освітніх програм, університетських альянсів, центрів колективного використання обладнання тощо. Також потрібно зважати на те, що відповідно до світового досвіду оптимальна мережа ЗВО може включати й гігантські університети з кількома сотнями тисяч студентів, а також і малі ЗВО з лише кількома десятками студентів.

Передбачаємо, що до 2030 р. в Україні за рішеннями відповідних закладів вищої освіти буде створено декілька університетських альянсів, зокрема з участю закладів вищої освіти країн ЄС, що дають університетам без втрати самостійності змогу поєднувати власні ресурси й приймати спільні рішення задля підвищення конкурентоспроможності й досягнення кращих результатів освітньої, наукової та інноваційної діяльності. Також передбачаємо, що поширення практики створення університетських альянсів та спільних освітніх програм, розвиток внутрішньої академічної мобільності сприятимуть підвищенню ефективності діяльності закладів і мережі вищої освіти, зрештою, може розглядатися як один з інструментів оптимізації мережі.

2.4.5.3. Фінансування

Реформування мережі закладів вищої освіти та створення сучасного освітнього середовища потребують значного збільшення обсягів як публічного, так і позабюджетного фінансування вищої освіти. Тому рішення щодо оптимізації мережі та оновлення інфраструктури мають прийматися з огляду на розрахунки як очікуваних витрат, так і очікуваних позитивних результатів, зокрема через непрямий вплив підвищення якості вищої освіти на ВВП та інші показники соціально-економічного розвитку України.

З огляду на стан економіки України під час війни та повоєнного відновлення, пропонуємо сфокусуватися на зростанні реальних обсягів публічного фінансування освіти й науки порівняно з темпами зростання ВВП, зокрема шляхом синергетичного ефекту від реалізації комплексних державних програм, що передбачають: освітнє й наукове забезпечення проєктів відновлення України; створення наукомістких технологій та виробництв; покращення системи охорони здоров'я; захист навколишнього середовища тощо.

Очікуємо, що новий статус публічних ЗВО сприятиме залученню додаткового позабюджетного фінансування через розширення дослідницької, інноваційної, експертної діяльності, а підвищення якості вищої освіти — через більшу привабливість української вищої освіти для іноземних студентів.

Реформа не передбачає зміни обсягів фінансування органів управління освітою. Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетне на організаційні та інші

витрати, сприятимуть прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами.

2.4.6. Комунікація реформ із суспільством

Впроваджувати рішення повинні Верховна Рада України, органи управління освітою, засновники та заклади вищої освіти.

Найбільшими супротивниками впровадженню реформи можуть бути:

- Керівники й працівники органів державної влади — через скорочення повноважень відповідних органів з управління закладами вищої освіти, необхідність запровадження нових процедур планування та реалізації бюджетного фінансування закладів вищої освіти, яке зумовить необхідність додаткового навчання працівників. Це можна подолати, зокрема, через зміщення акценту їх діяльності до розробки державної та регіональної політик у сфері вищої освіти, аналітичної та прогностичної діяльності. На сьогодні такі функції передбачені, але через нестачу людських та інших ресурсів вони не виконуються в повному обсязі. Ще одним інструментом є додаткове позабюджетне фінансування на організацію відповідного навчання.

- Працівники Міністерства фінансів та податкової служби, з огляду на необхідність зміни ставлення до вищої освіти як сфери, що утримується державою, на усвідомлення освіти як сфери, що створює необхідні для пришвидшення соціально-економічного розвитку людський та соціальний капітал, знання та інновації. Це можна подолати відповідним навчанням.

- Представники адміністрації державних і комунальних закладів вищої освіти — через збільшення фінансових ризиків внаслідок зростання інституційної автономії. Це можна подолати шляхом збалансованого зростання можливостей, які надає фінансова автономія, а також навчання представників адміністрації, зокрема працівників фінансових підрозділів ЗВО.

- Працівники закладів вищої освіти, бо це є відхилення від звичного розподілу ролей та зростання повноважень органів управління закладу. Це частково можна подолати через забезпечення прозорості діяльності всіх органів управління та самоврядування закладу і його структурних підрозділів. Також передбачено, що зміна статусу й розширення автономії закладу мають відбуватися одночасно з реформою системи управління закладом вищої освіти, яка допоможе втримати баланс між повноваженнями та відповідальністю ВПО ЗВО з повноваженнями й відповідальністю колегіальних органів управління та самоврядування, а також залучення всіх зацікавлених сторін, зокрема працівників і здобувачів освіти, до прийняття рішень.

- Працівники закладів вищої освіти, які реорганізовуватимуться, з огляду на неспроможність цих закладів успішно працювати в конкурентному середовищі в статусі публічного ЗВО. Подолання проблем можливо через пропонування привабливих пропозицій таким закладам та/або працівникам таких закладів. Це може стосуватися, зокрема, створення потужних закладів шляхом об'єднання чи приєднання, зміщення основної діяльності у сферу освіти дорослих, формування на базі закладів, що ліквідуються, потужних центрів фахової передвищої чи професійної освіти, працевлаштування працівників у сфері неформальної освіти тощо.

Очікувано, що основними прихильниками запропонованого пакету реформ будуть:

- батьки;
- абітурієнти/студенти;
- випускники;
- роботодавці;
- прогресивні науково-педагогічні працівники ЗВО.

Одним із труднощів може бути необхідність перебудови мислення як працівників органів управління вищою освітою, так і працівників закладів вищої освіти. Це пов'язано з тим, що реформа за своєю сутністю передбачає істотну зміну відносин "власник" — "власність" між органами управління та закладами вищої освіти на відносини партнерів у розвитку системи вищої освіти й держави у цілому. Тому має бути визначено перехідний період для поступової зміни статусу закладів вищої освіти, що відповідають встановленим критеріям, і, можливо, реалізовано відповідні пілотні проєкти.

2.4.7. Кроки/етапи змін

Основними кроками пропонованих змін можуть бути:

1) узгодження концепту "публічної інституції" з усіма зацікавленими сторонами (професійні спільноти, експерти, громадські організації та органи управління у сфері освіти, медицини, культури, спорту, центральні органи виконавчої влади у сфері фінансів, економічного розвитку, антикорупційної політики тощо, народні депутати, експерти у сфері цивільного та господарського права) — 2024 р.;

2) узгодження оновленого концепту “заклад вищої освіти” (спектр видів економічної діяльності, обсяг прав і повноважень, структура управління) з усіма зацікавленими сторонами — 2024 р.;

3) узгодження концептів нових моделей фінансування вищої освіти, управління у вищій освіті, забезпечення якості вищої освіти, розвитку мережі закладів вищої освіти — 2024 р.;

4) відображення оновленої системи фінансування вищої освіти в державному, регіональних та місцевих бюджетах — 2026-2030 рр.;

5) внесення пакета необхідних змін до законів України та ухвалення їх Верховною Радою України — 2024/2025 р.;

6) розробка й затвердження необхідних нормативних документів КМУ та ЦОВВ — 2024/2026 р.;

7) імплементація нових норм в установчих та внутрішніх документах закладів вищої освіти — 2025/2030 р.;

8) оцінювання попередніх результатів реформи й внесення необхідних змін до законодавства — 2026/2030 р.

2.4.8. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

Критеріями оцінювання успішності/неуспішності реформи можуть бути:

- рівень забезпечення мережею закладів вищої освіти потреб України, її регіонів та громад у фахівцях відповідних кваліфікацій за результатами опитувань роботодавців та керівників органів державної влади й місцевого самоврядування;

- рівень забезпечення мережею закладів вищої освіти потреб громадян у здобутті вищої освіти (відповідно до результатів соціологічних опитувань);

- рівень забезпеченості мережею закладів вищої освіти потреб у здобутті додаткових кваліфікацій, зокрема вищих рівнів НРК для осіб, що демобілізовані зі складу Збройних Сил України та/або потребують перекваліфікації через наслідки війни;

- зростання конкурентоспроможності українських ЗВО, що може бути оцінена, зокрема, за підвищенням їх позицій в світових освітніх і наукових рейтингах, збільшенням кількості іноземних студентів в Україні;

- зростання показників ефективності, а також результатів освітньої, наукової, інноваційної та міжнародної діяльності закладів вищої освіти;

- зростання фінансових результатів освітньої, наукової, інноваційної та міжнародної діяльності закладів вищої освіти, завдяки розширенню фінансової автономії та можливостей залучення фінансування; зростання обсягу власних надходжень закладів вищої освіти;

- зменшення кількості пропонованих закладами вищої освіти освітніх програм, за якими навчається необґрунтовано низька кількість здобувачів;

- підвищення якості вищої освіти в Україні за даними соціологічних опитувань;

- підвищення рівня академічної мобільності учасників освітнього процесу та, як наслідок, підвищення якості вищої освіти;

- підвищення впливу закладів вищої освіти на соціально-економічний розвиток України, її регіонів та громад;

- підвищення рівня відповідальності працівників закладу вищої освіти за власний заклад та їхньої участі в управлінні закладом через колегіальні органи управління (самоврядування) за даними опитувань працівників закладів вищої освіти;

- активізація участі закладів вищої освіти України в діяльності міжнародних та європейських організацій у сфері вищої освіти та в міжнародній освітній та науковій співпраці, зростання їх впливу на прийняття рішень із питань розвитку освіти, науки та інновацій у ЄПВО та ЄС;

- завершення цифровізації всіх інструментів збору даних про сферу вищої освіти.

2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері вищої освіти

1. Відмова від необхідних для розвитку вищої освіти реформ через їхню непопулярність серед бенефіціарів нереформованої системи вищої освіти.

2. Здійснення кроків у реформуванні вищої освіти, які не узгоджені між собою та/або суперечать загальній стратегії розвитку вищої освіти.

3. Зниження вимог до вступників та випускників порівняно з вимогами Національної та європейських рамок кваліфікацій.

4. Толерування будь-яких проявів академічної недоброчесності.

5. Заниження вартості навчання порівняно з мінімально необхідними витратами на якісну освіту.

6. Порушення рівності прав закладів вищої освіти у провадженні освітньої, наукової та інноваційної діяльності залежно від їхнього правового статусу.

7. Централізоване визначення рівня оплати працівників системи освіти залежно від їхнього формального статусу («вислуга років», наявність наукового ступеня та/або вченого звання) та незалежно від показників їхньої праці.

3. ПОЛІТИКА У СФЕРІ НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

3.1. Нинішня ситуація у сфері науки та інновацій на початок 2023 року

Науково-технічна діяльність в Україні стикається з системними проблемами, більшість яких існувала задовго до повномасштабного російського вторгнення. Війна загострила ці виклики та створила нові, такі як: значне скорочення фінансування, руйнування дослідницької бази та відплив науковців.

3.1.1 Загальні проблеми державної політики у сфері наукових досліджень та інновацій:

Фундаментальною проблемою є відсутність цілісної державної стратегії розвитку науки та інновацій. Як наслідок, практично відсутня тяглість державної політики у цій сфері та її узгодженість зі стратегіями розвитку інших важливих для суспільства сфер. Наука розглядається як культурна спадщина, а не як рушійна частина соціально-економічного розвитку; на розвиток науки та інновацій виокремлюють дуже обмежені ресурси, що розглядають як витрати на утримання, а не як інвестиції. Через це наука мало спроможна розв'язувати конкретні проблеми економіки та суспільства. Ще одним наслідком такої політики є зростання імітації досліджень та інновацій, що є одним із факторів поширення псевдонауки та порушень академічної доброчесності. Держава не ставить перед сферою науки та інновацій конкретних завдань і майже не використовує результати наукових досліджень під час розробки та впровадженні політик. Законодавство не передбачає дієвих стимулів для інвестування в дослідження й розробки, а державна підтримка інноваційної діяльності є незначною.

3.1.2 Проблеми управління та формування політики у сфері наукових досліджень та інновацій

Законодавча база в цілому є застарілою та суперечливою, потерпає від хаотичних безсистемних змін. Її системному оновленню заважають численні компроміси, заради розв'язання поточних проблем: брак ресурсів, відсутність стратегічного бачення та ефективної координації дій різних міністерств. Функції забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах науки та інновацій чітко не розмежовані між МОН, іншими центральними органами виконавчої влади, національними академіями наук, Національним фондом досліджень. Внутрішньо суперечливим є статус Національної академії наук України та інших національних

академій наук, які водночас є самоврядними організаціями й органами управління у сфері вищої освіти і науки.

Міністерству освіти і науки, яке є переважно відповідальним за розробку політики, бракує кваліфікованих кадрів, необхідних для виконання покладених на нього повноважень. Процедури прийняття рішень, збору та обробки даних є недосконалими та слабо цифровізованими. Це обмежує спроможність МОН формулювати цілі політики, розробляти політику та оцінювати її вплив.

Система управління науковою та інноваційною діяльністю є спадком радянської епохи й не збігається із сучасними реаліями. Великі наукові інститути, що в радянській системі виконували завдання в межах урядових програм, через відсутність зовнішнього замовлення тяжіють до продовження досліджень у напрямах, що історично склалися, але наразі втратили актуальність. Якість наукових груп у межах однієї наукової установи може сильно відрізнятися, водночас конкурентоспроможні наукові групи майже не отримують переваг. Розподіл фінансування між науковими установами, які здійснюють головні розпорядники бюджетних коштів, є непрозорим і загалом не базується на продуктивності та досягненнях; відсутні прозорі інструменти підзвітності. Оцінювання наукової діяльності відбувається на основі нерелевантних формальних показників, які є зручними для збирання, але не відображають справжню значущість наукових результатів.

Застарілою і такою, що не є відповідною часу, є система так званої "галузевої науки" (майже кожне міністерство має наукові установи або підрозділи, що належать до сфери його управління), яка не може генерувати якісні дослідження та інновації.

3.1.3 Виклики у сфері зв'язку між наукою та економікою

Низькотехнологічна структура економіки, що склалася внаслідок суттєвого скорочення наукомісткого виробництва внаслідок економічної кризи 1990-х років, обмежує потребу в наукових дослідженнях і розробках. Відсутність системної комунікації між науково-дослідною сферою та промисловістю спричиняє низький рівень взаємної довіри та співпраці. Замість того, щоб формувати запит на наукову продукцію, бізнес надає перевагу закупівлі готових рішень за кордоном. Це також пов'язано з великими ризиками довгострокових інвестицій через нестійку економіку й політичну нестабільність. Як наслідок, фінансування досліджень і розробок приватним сектором є низьким. На підприємствах практично зникли науково-дослідні лабораторії, які раніше забезпечували зв'язок між виробництвом і науково-дослідними установами. Правові та фінансові обмеження, що накладені статусом бюджетної установи та мають майже всі наукові організації, роблять співпрацю з науковими установами обтяжливою для приватних партнерів. Частка прикладних досліджень, зокрема пов'язаних з обороною та безпекою, є непропорційно низькою, оскільки вони потребують значних ресурсів, яких держава не надає.

3.1.4 Проблеми з інструментами фінансування

Фундаментальні, прикладні дослідження, розробки з перспективою комерціалізації, оборонні та безпекові розробки потребують різних фінансових інструментів та моделей управління. Чинні інструменти фінансування не адаптовані до цих потреб.

Відсутні ефективні та прозорі процедури стимулювання якості наукових досліджень. Система державної атестації наукових установ та ЗВО не забезпечує адекватного оцінювання наукових досліджень, а результати атестації фактично не впливають на рівень фінансування. Натомість зберігається "історичне" інституційне фінансування, а індивідуальні рівні заробітної плати науковців базуються на ступенях та званнях, а не на реальних наукових досягненнях.

В умовах обмеженого фінансування науки більшість цього фінансування є, по суті, базовим. Частка фінансування на конкурсній основі є низькою, а "відомчі" конкурси (НАНУ, МОН, …) фактично є замінником інституційного фінансування. Лише незначна частина державного фінансування наукових досліджень витрачається на потреби забезпечення дослідницької діяльності (обладнання, матеріали тощо), а основна частина спрямовується на заробітну плату та оплату комунальних послуг. За останні 5 років з'явилися декілька нових незалежних інституцій-грантонадавачів (Національний фонд досліджень України, Український фонд стартапів, Фонд Президента України з підтримки освіти, науки, та спорту), але обсяги фінансування, які розподіляються за допомогою цих нових інструментів, є незначними, а їхня інституційна спроможність є недостатньою для забезпечення повного спектра можливостей фінансування для різних видів досліджень.

3.1.5 Проблеми з людським капіталом

Через виїзд частини провідних науковців за кордон у 1991-2022 р., старіння їх та низьку привабливість наукової кар'єри для молоді протягом багатьох років якість людського потенціалу сфери науки та інновацій поступово погіршувалася. Наявні стимули в науковій кар'єрі базуються на хибних пріоритетах (виконання формальних вимог для отримання звань і ступенів, залежність рівня оплати праці від формальної наявності звання й ступеню, а не від фактичних результатів роботи). Це стимулює імітацію науки та порушення академічної доброчесності, які в деяких галузях стали системним і масовим явищем. Наукова спільнота має слабку самоорганізацію і в умовах дії цих хибно спрямованих стимулів є нездатною підтримувати високі стандарти досліджень та академічної доброчесності.

Низька заробітна плата дослідників робить професію науковця непривабливою для молоді, що веде до постійного скорочення чисельності науковців та частки молодих учених. Науковці надто залежні від адміністрації, оскільки мають обмежені можливості отримання зовнішнього фінансування та мобільності. Низька мобільність всередині України та на міжнародному рівні робить український ринок праці в академічній сфері дуже локальним і фрагментованим. Спектр шляхів

кар’єрного зростання науковця є дуже вузьким, типовими є наукові та педагогічні кар’єри в одній установі від аспірантури до виходу на пенсію.

Система вищої освіти має схожі проблеми й не виконує селективної функції, тому втрачає здатність готувати дослідників на належному, конкурентоспроможному у світовому масштабі рівні. Зв'язок між вищою освітою та дослідженнями й інноваціями є слабким, немає державних програм, які б сприяли співпраці наукових установ та університетів.

3.1.6 Проблеми дослідницької інфраструктури

Важливим негативним фактором є обмеженість доступу до сучасного наукового обладнання й провідних наукових видань та публікацій. Застаріла та недостатня дослідницька інфраструктура (від будівель до обладнання) наукових установ потребує значних коштів на модернізацію. Не існує ні детальних даних про стан чинної дослідницької інфраструктури, ні стратегії розвитку інфраструктури, узгодженої із загальною стратегією та підкріпленої необхідними ресурсами, ні механізмів колективного використання та управління дослідницькою інфраструктурою.

3.1.7 Проблеми інтеграції у світовий дослідницький простір

Також немає загальнодержавної стратегії інтернаціоналізації української науково-інноваційної сфери, яка б передбачала системну роботу із залучення іноземних партнерів на всіх рівнях (наукових установ, ЗВО, дослідницьких фондів, наукових видань), зокрема з використанням потенціалу української наукової діаспори. Дорожня карта інтеграції України до Європейського дослідницького простору, затверджена лише на рівні міністерського наказу, вже встигла застаріти, а для її імплементації відсутні необхідні ресурси.

Через низький рівень володіння англійською мовою та іншими іноземними мовами більшість українських дослідників мають обмежені можливості отримання та поширення знань та наукових методів, багато напрямів досліджень відірвані від світового наукового процесу, а тому не мають належної якості й не можуть зацікавити міжнародних партнерів.

Несумісність нормативно-правової бази, бюрократичні та фінансові обмеження відштовхують міжнародних партнерів та демотивують українські наукові установи від розвитку міжнародного співробітництва на інституційному рівні. Крім того, відсутні ресурси для здійснення досліджень із використанням іноземної дослідницької інфраструктури.

3.2. Аналіз ситуації у сфері науки та інновацій в Україні у перспективі 2030 року, включно з вимірювальними показниками цього стану

3.2.1 Роль науки та інновацій у суспільстві

Україна має економіку знань (knowledge economy) та суспільство знань (knowledge society), у межах яких знання створюють, поширюють і використовують для її економічного розвитку, особистісного розвитку та добробуту громадян та розв'язання суспільних проблем. Усі складові економіки знань мають стале ресурсне забезпечення через швидке економічне зростання. Система освіти толерує помилки як елемент творчого пошуку, заохочує шукати інноваційні рішення та навчає мислити системно.

Економічний розвиток України, її обороноздатність, національна безпека спираються на сучасні технології, значна частина яких базується на українських наукових дослідженнях та інноваціях, які створені українськими науковцями та інженерами як самостійно, так і у спільних проєктах/підприємствах із європейськими та іншими закордонними партнерами.

Українське суспільство використовує знання, технології та інструменти, створені в Україні та світі, для досягнення добробуту, гідного рівня життя та розвитку. Псевдонаукові напрями, продукти та послуги маргіналізувались і здебільшого витіснені з ринку. Порушення академічної доброчесності, професійної етики, стандартів досліджень не толеруються в освіті й науці на жодному з освітніх рівнів, на будь-яких публічних посадах та в суспільстві загалом.

Рівень суспільної довіри до науки значно зріс. Наукова експертиза системно використовується під час розробки політик, ухваленні рішень в державному управлінні, місцевому самоврядуванні, бізнесі, громадській діяльності. Завдяки цьому, з’являється аналітична спроможність будувати прогнози, проводити форсайтні дослідження й створювати довгострокові стратегії розвитку. В органах влади створені та ефективно функціонують дорадчі органи, до роботи яких постійно залучено широке коло науковців. Державні пріоритети наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності відображають реальні потреби держави й суспільства. Високоосвічені науковці, інженери, технологи мають змогу професійно реалізуватись в Україні.

Наукомісткість ВВП зросла до 2%, водночас значну частку становлять кошти українського та іноземного бізнесу, а також кошти закордонних донорів, спрямовані на післявоєнну відбудову України. В *European Innovation Scoreboard* Україна перейшла з категорії *Emerging Innovator* до *Moderate Innovator.*

3.2.2 Державне управління сферою науки

Державна політика у сфері науки та інновацій формується на основі збирання та аналізу релевантних і надійних даних та моделювання наслідків із залученням вчених, експертів та вивченням міжнародного досвіду. У системі державного управління структурно відокремлено функції розроблення та реалізації політик. Залучення державних політик до цих процесів забезпечене спеціалізованими

інституціями. Крос-секторальна координація на національному та регіональному рівнях сприяє ефективному ухваленню рішень та узгодженості інструментів підтримки.

Цифровізація всіх інструментів збору даних про сферу науки та інновацій мінімізує витрати часу дослідників, аналітиків і розробників політик, а також спрощує доступ до відповідної інформації для бізнесу та громадян. Національна електронна науково-інформаційна система містить необхідні для прийняття обґрунтованих рішень дані про дослідницьку інфраструктуру, відповідні установи та результати наукової й науково-технічної діяльності вчених, суттєво спрощує й автоматизує формування необхідної звітності.

3.2.3 Наукові установи та дослідницька інфраструктура

Система національних академій наук мала поетапну трансформацію. На засадах добровільного об'єднання наукових установ, що успішно пройшли первинну процедуру оцінювання, було створено два наукових товариства, одне з яких поєднує наукові установи, які здійснюють переважно фундаментальні дослідження, а друге — прикладні. Зазначені товариства не є органами державного управління наукою, але можуть виконувати функції головних розпорядників бюджетних коштів, а також інші функції, делеговані їм науковими установами.

Шляхом оцінювання з широким залученням провідних іноземних експертів визначено наукові установи національних академій наук та їхні окремі підрозділи, які є відповідними до встановлених критеріїв. Щодо наукових установ, які не ввійшли до складу наукових товариств, відповідно до рекомендацій за результатами оцінювання, уряд ухвалює рішення про їхню ліквідацію або реорганізацію. Такі наукові установи можуть продовжити працювати поза межами цих товариств як наукові установи за умови виконання критеріїв, що висувають до наукових установ (зокрема, як юридичні особи приватного права), продовжити працювати як інший тип юридичної особи (підприємство, аналітичний центр тощо) або увійти до складу іншої юридичної особи (закладу вищої освіти, підприємства тощо) зі втратою статусу юридичної особи. Аналогічний підхід застосовано під час реорганізації державних наукових установ, що перебувають у сфері управління органів державної влади й виконують функції з їхньої аналітичної підтримки.

Законодавством оновлено: статус "наукової установи" як окремого типу юридичних осіб публічного та приватного права, що мають широку інституційну (академічну, фінансову, організаційну та кадрову) автономію; право бути власником та розпорядником майна; право на бюджетне фінансування наукової діяльності на конкурсних засадах; єдиний режим оподаткування, землекористування; право на отримання державної та/або комунальної власності в користування та/або господарське відання для провадження наукової діяльності; право самостійно розпоряджатися всіма отриманими коштами (крім випадків, передбачених законодавством щодо окремих видів надходжень, наприклад, державне/регіональне

замовлення, цільові програми). Оновлений правовий статус наукової установи дає їй змогу встановлювати власну систему оплати праці співробітників, зокрема варіювати в широких межах рівень винагороди праці науковців коштом конкурсної складової бюджетного фінансування та позабюджетних коштів. Система управління науковою установою, обрання її керівника та формування колегіальних органів управління забезпечує ефективне використання можливостей цього статусу. Істотно розширені права окремих наукових колективів всередині наукових установ (лабораторій, груп, відділів тощо), зокрема в частині отримання й розпорядження отриманими ними грантами та коштами замовників конкретних наукових та дослідницьких проєктів.

Національні академії наук втратили статус державних організацій і органів управління у відповідних сферах, але за рішеннями їхніх загальних зборів можуть продовжити існування громадські об'єднання науковців (фахові наукові товариства).

Розвиток національної дослідницької інфраструктури відбувається на основі стратегії, сформованої на національних пріоритетах та тактиках регіонального розвитку, з урахуванням можливостей спільного використання інфраструктурних ресурсів України та ЄС, а також інших міжнародних партнерів. На національному рівні запроваджено спільний доступ до дослідницької інфраструктури, повторне використання даних та інші принципи Відкритої науки. Е-інфраструктура розвивається на основі відповідної стратегії та забезпечує ефективну взаємодію з країнами-партнерами.

3.2.4 Фінансування та оцінювання дослідницької діяльності

Фінансування наукової діяльності за кошти Державного бюджету є багатоканальним і складається з:

- інституційного базового фінансування, яке розподілене державними засновниками між науковими установами та закладами вищої освіти, створеними як юридичні особи публічного права, на основі оцінювання результатів їхньої наукової та/або інноваційної діяльності;

- конкурсного фінансування (інституційного, проєктного та індивідуального) через *Національний фонд досліджень* та інші спеціалізовані фонди;

- конкурсного фінансування за державними цільовими програмами, зокрема за проєктами в межах таких програм;

- державного замовлення на дослідження та розробки, яке розподілене через спеціалізовану агенцію;

- програм співфінансування дослідницьких проєктів із бізнесом та іноземними партнерами.

Фінансування дослідницької діяльності за кошти державного бюджету, крім базового фінансування, здійснюється, як правило, на конкурсних засадах.

Національний фонд досліджень (НФД) є потужною інституцією з широким набором програм для конкурсної підтримки окремих дослідників, дослідницьких груп та організацій (ключові лабораторії, кластери передової науки), популяризаторів науки, залучення студентської та учнівської молоді до наукової та науково-технічної діяльності. Державне фінансування НФД становить не менше 20% коштів державного бюджету, що спрямовані на фінансування наукових досліджень і розробок (без урахування сфери безпеки та оборони). Крім НФД, також активно діють спеціалізовані, зокрема недержавні фонди для підтримки комерціалізації наукових досліджень, індивідуальної підтримки талановитої молоді, зокрема, стипендії для навчання в закладах вищої освіти тощо.

Система оцінювання наукової діяльності побудована на незалежній експертизі та використанні цифрових інструментів. Вона є відокремленою від органів формування політики, використовує надійні дані, що піддаються незалежній верифікації. Під час оцінювання наукових установ проводять також роздільну характеристику всіх їхніх наукових підрозділів. За підсумками оцінювання уповноваженим на це органом можуть бути ухвалені окремі рішення про реорганізацію або ліквідацію установи чи її окремих підрозділів.

Автоматичні доплати за наукові ступені та вчені звання скасовано, натомість посадові оклади дослідників є конкурентоздатними на ринку праці. Державні органи не затверджують рішень щодо наукових ступенів та вчених звань і не визначають змістові критерії ухвалення таких рішень, натомість контролюють прозорість і дотримання передбачених законом процедур. Наукова спільнота формує критерії оцінювання наукової діяльності, зокрема шляхом надання відповідних рекомендацій авторитетними фаховими науковими товариствами.

Створено дієві стимули, які заохочують доброчесну поведінку дослідників і поступово маргіналізують псевдонауковців та імітаторів. Академічна доброчесність та репутація є визнаними цінностями, які підтримуються низкою інструментів (зокрема, оприлюдненням доведеної інформації про прояви академічної недоброчесності, урахуванням репутаційних показників у критеріях конкурсів на фінансування наукових досліджень та інноваційних проєктів тощо).

3.2.5 Міжнародна співпраця

Українська наука інтегрована в Європейський та світовий науковий простір, конкурентоздатна на світовому рівні. Україна залучена до розроблення та реалізації європейських політик у сфері науки та інновацій. Відбувається «циркуляція мізків», тобто відтік кадрів за кордон починає врівноважуватися напливом українських та іноземних дослідників з-за кордону. Україна є привабливим місцем для роботи на світовому ринку досліджень та інновацій. Українська наукова діаспора активно залучена в співпрацю з українськими дослідниками, науковими установами та

закладами вищої освіти, а також до оцінювання політик і результатів наукової та інноваційної діяльності в Україні. Активна взаємодія з науковцями та дослідницькими організаціями інших розвинених країн є нормою для всіх наукових напрямків. Результати виконаних в Україні досліджень, а також українські інновації є відомими та використовуються в провідних країнах світу.

3.2.6 Державна політика у сфері інновацій

Всі складові інноваційної екосистеми працюють злагоджено і взаємно підсилюють одна одну. Уряд здатний формувати амбіційне бачення та забезпечувати реалізацію політик, спрямованих на постачання інновацій світового рівня, насамперед у пріоритетних для країни технологічних сферах, зокрема, у національній безпеці, аерокосмічній галузі, кібербезпеці, охороні здоров'я тощо.

Система державної підтримки інновацій, що має у своєму розпорядженні широкий набір інструментів фінансування та стимулів, спрямованих на дослідників, інноваторів та бізнес, культивує філософію творчого пошуку та толерування ризиків на користь потенційного впливу.

Координація формування державної політики у сфері інновацій відбувається на урядовому рівні, що дозволяє гнучко узгоджувати дії та інструменти. З метою відстежування якості впроваджених політик залучені інноватори та спеціалісти з бізнесу, аби регулярно консультувати уряд. Шляхом інших системних трансформацій, зокрема, через покращення бізнес-клімату та забезпечення верховенства права, переважна більшість українських стартапів обирає Україну як країну реєстрації. Українці входять до топ-10 країн, громадяни яких є засновниками компаній-"єдинорогів". Іноземні компанії мають в Україні свої R&D структури, в яких розробляють передові наукомісткі проєкти. З погляду інвестиційної привабливості для високотехнологічних інвестицій Україна є лідером в Центральній та Східній Європі.

3.3. Основні проблеми, які належить вирішити у сфері науки та інновацій, щоб досягти бажаних результатів

- Сформувати єдину державну стратегію розвитку науки та інновацій, узгоджену зі стратегіями розвитку інших сфер економічного й соціального розвитку. Також забезпечити повноцінне функціонування *Національної ради з питань розвитку науки та технологій*, динамічну координацію політик у сфері інновацій.
- Рознести функції розробки та реалізації політик у сфері науки та технологій:

- розробка політик (*Міністерство освіти та науки, Національна рада з питань науки та технологій*);
- аналітичний та дорадчий супровід розробки політик (спеціалізовані інституції забезпечують прогнози, сценарії, форсайтні дослідження);

- реалізація політик.

- *Національний фонд досліджень* має здійснювати розподіл фінансування досліджень та розробок на конкурсній основі.

- Спеціалізовані інституції мають забезпечувати прозоре оцінювання наукової діяльності, збір надійних даних, популяризацію знань, наукової та інноваційної діяльності тощо.

- Наукові установи, заклади вищої освіти, наукомісткі підприємства створюють, поширюють та використовують знання та інновації для забезпечення розвитку економіки та суспільства.

- Забезпечити реальний вплив консультативно-дорадчих науково-експертних органів на прийняття рішень щодо розроблення й вдосконалення політик. Склад цих органів має формуватися на конкурсних засадах.

- Перезапустити *Національну раду з розвитку інновацій* як платформу для міжвідомчого узгодження політик та комунікації з гравцями інноваційної екосистеми.

- Переглянути *Національну стратегію інноваційного розвитку*, наповнивши її конкретними інструментами фінансування та стимулювання, та забезпечити достатніми ресурсами її реалізацію.

- Забезпечити правове поле та необхідні інструменти перетворення НАНУ та інших національних академій на наукові товариства, що фінансуються науковими інституціями та представляють спільні інтереси цих інституцій. Удосконалити правовий статус наукової установи з розширенням прав цього типу юридичних осіб та визначенням розподілу повноважень між керівником наукової установи та її колегіальними органами управління.

- Створити систему фінансових інструментів для багатоканального державного фінансування науки як описано вище.

- Створити окрему державну агенцію, яка фінансуватиме стратегічно важливі дослідницькі розробки (оборонні, безпекові тощо). У своєму складі ця агенція має фахівців із досвідом наукової діяльності та фахівців із досвідом роботи у державних замовників.

- Надати право науковцям (керівникам наукових колективів), які отримали цільове (грантове) фінансування своїх проєктів, самостійно розпоряджатися отриманим фінансуванням із використанням інфраструктури їхньої установи (їхнього закладу) відповідно до тристоронньої грантової угоди та умов

надання фінансування грантодавачем. Передбачити для науковців-грантоотримувачів право змінити наукову установу/ЗВО, в якій/якому вони виконуватимуть отриманий грант.

- Створити сприятливе правове поле для співпраці між науковими установами, ЗВО та бізнесом, стимулів та умов для виходу дослідників на поле інновацій, а бізнесу — на поле R&D, спільного творення (cocreation) знань та інновацій. Розробити систему стимулів для залучення коштів бізнесу до фінансування наукових досліджень та інновацій.

- Забезпечити захист прав інтелектуальної власності. Створити інструменти фінансової підтримки патентування, зокрема міжнародного.

- Створити сприятливі правові та податкові умови для "наукового аутсорсингу", щоб іноземним компаніям та науковим організаціям було вигідно виконувати в Україні наукові розробки.

- Створити інструменти підтримки та розвитку наукової спільноти, зокрема запровадити грантову підтримку створення та діяльності фахових наукових товариств та інших об'єднань дослідників.

- Встановити, що наукові установи та заклади вищої освіти, відповідні сформованим законодавством вимогам, мають право ухвалювати остаточне рішення щодо присвоєння наукових ступенів та вчених звань.

- Створити національну електронну науково-інформаційну систему збору та аналізу даних у сферах науки, технологій та інновацій. Перевести в повністю електронний вигляд збір та обробку інформації, потрібної для розроблення та реалізації політик у сфері науки та інновацій, а також для оцінювання наукової діяльності. Оновити систему оцінювання наукової діяльності наукових установ та закладів вищої освіти за попереднім досвідом державної атестації, кращих світових практик та впровадження електронних інструментів.

- Забезпечити правові умови, які б спрощували та стимулювали міжнародну наукову співпрацю у всіх формах.

- Створити правові умови для формування кластерів передової науки з міжнародним фінансуванням.

- Забезпечити оновлення та реалізацію *Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору* як крос-секторальної урядової політики, підкріпленої відповідними ресурсами.

- Забезпечити інституційну підтримку участі українських дослідників, інноваторів, бізнесу та громадських організацій у рамковій програмі ЄС “Горизонт Європа” та інших інструментах підтримки досліджень та інновацій. Варто також інституційно структурувати та забезпечити роботу з міжнародним співробітництвом у сфері науки. Запустити програми залучення дослідників із міжнародного академічного ринку, підтримки співпраці з діаспорою тощо.

- Залучити довге пільгове (бажано безповоротне) міжнародне фінансування для розвитку дослідницької інфраструктури розміром щонайменше 1 млрд доларів.

- Створити наскрізні державні системи відбору та підтримки наукових талантів та інноваторів від старшої школи до аспірантури.

- Передбачити в стандартах освіти й освітніх програмах вимоги щодо формування рекомендованих Радою ЄС основних компетентностей для навчання протягом життя.

- Створити умови для підготовки фахівців із комунікації, які забезпечують поширення знань та взаємодію між науковцями, бізнесом, державою та суспільством. Передбачити в програмах підготовки дослідників розвиток їхніх комунікаційних навичок, включно зі здатністю презентувати результати досліджень представникам різних зацікавлених груп українською та англійською мовами.

- Стимулювати створення в системі освіти дорослих освітніх програм, спрямованих на навчання налагодженню співпраці науки з бізнесом, комерціалізації досліджень та запуску наукомістких стартапів.

3.4. Політика розв'язання проблем у сфері науки та інновацій в перспективі 2030 року

Визначення проблеми/групи проблем:

Проблема 1. Правовий статус наукових установ, підрозділів та колективів заважає їхньому розвитку та конкурентоздатності.

На сьогодні більшість наукових установ має статус бюджетних установ сфери управління Національної академії наук України, галузевих національних академій наук, центральних органів виконавчої влади. Такий статус є характерним для перехідного пострадянського періоду й не є відповідним сучасним задачам наукової сфери й інтеграції до ЄС. Він накладає істотні обмеження на інституційну автономію

наукових установ та академічну свободу наукових підрозділів та колективів, що передбачені документами Європейського дослідницького простору та Законом України "Про наукову і науково-технічну діяльність", іншими законами України. Це істотно знижує мотивацію як наукових установ (наукових підрозділів, наукових колективів), так і їхніх партнерів до співпраці, підвищення ефективності й якості досліджень та залучення до наукових установ позабюджетних ресурсів.

Проблема 2. Неефективна система управління у сфері науки та інновацій

Чинна система управління науковою та інноваційною діяльністю успадкувала характерні риси радянської епохи й не є відповідною до сучасного етапу розвитку суспільства, не сприяє розвитку науки та інновацій, забезпеченню якості й конкурентоздатності досліджень і розробок. Система національних академій наук фактично функціонує як низка різнопрофільних самоврядних "міністерств науки", що ускладнює формування єдиної державної політики у сфері науки та інновацій. Застарілою і такою, що не відповідає часу, є система управління галузевою наукою. Управління всередині наукових установ є надмірно централізованим і базується на радянському принципі "єдинопочатку". Натомість можливості наукових підрозділів, колективів та вчених впливати на прийняття рішень, зокрема з питань організації та забезпечення ефективності діяльності та якості досліджень, є недостатніми.

Проблема 3. Система фінансування науки та інновацій не спрямована на стимулювання якості й конкурентоздатності досліджень і розробок

Система фінансування науки та інновацій не забезпечує ефективності використання наявних коштів. Значна частина бюджетного фінансування використана на утримання установ, підрозділів та колективів, які не мають потенціалу для якісних досліджень і створення потрібних інновацій. Чинне правове регулювання не сприяє залученню науковими інституціями позабюджетних коштів і навіть перешкоджає такому залученню. Обсяги фінансування не відповідають мінімальним потребам, необхідним для забезпечення якості й конкурентоздатності результатів наукової діяльності та інновацій.

Проблема 4. Низька якість наукових досліджень та інноваційних розробок

На сьогодні значна частина результатів наукових досліджень, наукових видань, публікацій і дисертацій мають мінімальну або нульову наукову цінність, а значна частина розробок, що нібито є інноваціями, насправді не є такими, вони лишаються неконкурентоспроможними на відповідних ринках. Хибні цілі, показники та критерії системи управління та фінансування стимулюють імітацію досліджень та інновацій, псевдонауку, порушення академічної доброчесності та стандартів досліджень значною частиною науковців. Наукова спільнота має слабку самоорганізацію і не здатна цьому протидіяти. Українська наука недостатньо інтегрована до Європейського дослідницького простору як за залученням, так і за чинною правовою базою.

Проблема 5. Мережа наукових інституцій не забезпечує їхню результативність та ефективну взаємодію, а її інфраструктура не відповідає потребам забезпечення якості досліджень і розробок

Порушення зв'язків між науковими установами, закладами вищої освіти, іншими організаціями, що здійснюють прикладні наукові дослідження, та бізнесом, підприємствами та організаціями, що мали б бути споживачами отриманих ними наукових результатів та пропонованих інновацій. Значна частина досліджень та інновацій виконана у відриві від аналогічних досліджень, які виконують в інших країнах чи інституціях, без врахування накопичених знань із відповідних проблем, без використання сучасних інструментів та методик.

3.4.1. Правовий статус наукових установ

3.4.1.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідно внесення змін до Цивільного, Бюджетного, Податкового, Земельного кодексів, Законів України "Про наукову й науково-технічну діяльність", "Про вищу освіту", низки інших Законів, які б визначали та забезпечували новий статус наукових установ, зокрема зазначені в пункті 2 інституційні зміни, інституційну (академічну, фінансову, організаційну та кадрову) автономію наукових установ. Також потрібні зміни законодавства стосовно:

- визначення видів та критеріїв профільної діяльності наукових установ, яка, крім основної діяльності (наукової й науково-технічної), може, зокрема, містити інноваційну, культурну, мистецьку, музейну та бібліотечну діяльність, діяльність, спрямовану на розвиток України, її регіонів та громад, захист України, розвиток фізичної культури та спорту, надання медичних і ветеринарних послуг, видавничу діяльність тощо, залежно від профілю наукової установи;

- права публічних наукових установ самостійно розпоряджатися отриманими коштами (із будь-яких джерел) відповідно до цілей діяльності установи та умов договорів щодо фінансування (цільового призначення коштів тощо);

- права наукової установи самостійно розв'язувати питання міжнародної діяльності й провадження спільних досліджень з іноземними установами, крім установ і досліджень у сфері оборони та безпеки;

- рівних прав та обов'язків публічних і приватних наукових установ щодо провадження наукової, освітньої та інноваційної діяльності;

- рівних прав публічних і приватних наукових установ на отримання бюджетного фінансування наукових досліджень, що здійснені на конкурсних

засадах;

- критеріїв, правових обмежень діяльності, гарантій і пільг для неприбуткових наукових установ всіх форм власності;

- вилучення з податкового законодавства каральних норм, відповідно до яких неприбуткова установа втрачає статус неприбуткової на невизначений термін після будь-якого одиничного порушення режиму її доходів чи видатків;

- рівних умов оподаткування діяльності неприбуткових наукових установ всіх форм власності;

- права неприбуткових наукових установ, окрім бюджетних установ, самостійно або в партнерстві з іншими підприємствами, установами, організаціями засновувати дочірні комерційні структури для здійснення інноваційної діяльності та інвестувати в їхній статутний капітал кошти, отримані шляхом власних надходжень;

- забезпечення можливості провадження науковими установами всіх форм власності, зокрема неприбутковими, іншої економічної діяльності, яка має бути інституційно або організаційно та фінансово відокремлена від їхньої профільної основної діяльності;

- права наукових установ самостійно визначати та змінювати свою організаційну структуру;

- законодавчого визначення вичерпного переліку підстав, на яких засновник має право здійснювати ліквідацію наукової установи або її реорганізацію шляхом перетворення, злиття, поділу, виділу або приєднання однієї юридичної особи до іншої, а також процедур затвердження відповідних рішень;

- визначення прав окремих наукових колективів всередині наукових установ (лабораторій, груп, відділів тощо), зокрема щодо отримання й розпорядження отриманих грантів та коштів замовників конкретних наукових та дослідницьких проєктів.

3.4.1.2. Інституційні зміни

Пропонована реформа передбачає комплекс інституційних змін щодо органів управління у сфері науки та інновацій, а також наукових установ.

Зокрема, зростання інституційної автономії наукових установ потребує скорочення відповідних повноважень державних органів управління у сфері науки та інновацій, із частковою передачею цих функцій наглядовим радам наукових установ, про що

докладніше йдеться у розділі 2. Натомість мають бути посилені функції державних органів щодо формування державної політики на основі доказів, її аналітичного забезпечення, прогнозування, узгодження з іншими напрямами державного управління тощо.

Реалізація пропонованих змін потребує зміни повноважень центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у:

- процедурах призначення та звільнення керівників наукових установ та закладів вищої освіти;
- затвердженні кошторисів і штатних розписів наукових установ;
- визначенні умов використання бюджетних коштів, що розподіляють на конкурсних засадах;
- виконанні функцій уповноважених органів з управління державним майном, передані в управління/розпорядження тощо науковим установам.

Також необхідні зміни до підзаконних нормативних документів, що регламентують діяльність органів управління у сфері науки, зокрема в повноваженнях, які пропонують змінити. Це має стосуватися оцінювання ефективності МОНу у використанні наданої інституційної автономії та врахуванні отриманих даних під час формування державної політики.

Стосовно наукових установ пропонуємо:

- запровадження оновленого статусу “наукової установи” як окремого типу юридичних осіб публічного та приватного права, що мають широку інституційну (академічну, фінансову, організаційну та кадрову) автономію та право на бюджетне фінансування наукової діяльності на конкурсних засадах;

- переведення державних та комунальних наукових установ, окрім наукових установ, що належать до сфери управління державних органів, зокрема національної безпеки та оборони, зі статусу бюджетної установи у статус публічної інституції — неприбуткової наукової установи публічного права, заснованої державними органами або органами місцевого самоврядування з метою здійснення наукової та/або науково-технічної діяльності, яка:

- розпоряджається наданим їй державним чи комунальним майном на правах оперативного управління чи повного господарського відання;
- є повноправним власником майна, що придбано коштом власних надходжень;
- самостійно розпоряджається власними надходженнями відповідно до своїх установчих документів;

- запровадження єдиного режиму оподаткування й землекористування для неприбуткових наукових установ публічного та приватного права;

- встановлення чітких і обґрунтованих критеріїв статусу наукової установи.

Зміна правового статусу наукових установ зумовлює низку інших змін щодо управління у сфері науки та інновацій, які описані в наступному розділі 2.

3.4.1.3. Фінансування

Зміна правового статусу наукових установ само собою не потребує окремого фінансування. Водночас така зміна є лише однією зі складових комплексної зміни системи управління, якісна деталізована розробка якої є достатньо працемісткою та може бути прискорена, якщо є додаткове фінансування.

3.4.2. Система управління у сфері науки та інновацій

3.4.2.1. Нормативно-правове забезпечення

Для імплементації пропонованих інституційних змін необхідно внести зміни до низки Законів, які регулюють систему управління у сфері науки та інновацій. Зокрема, потрібні зміни до Цивільного, Бюджетного, Податкового, Земельного кодексів, Законів України "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу, а також інші нормативно-правові акти щодо:

- трансформації Національної академії наук України та національних галузевих академій наук у громадські організації або добровільні наукові товариства (добровільні об’єднання наукових установ), які не мають функцій реалізації державної політики та статусу розпорядників бюджетних коштів;

- перегляду розподілу повноважень між органами влади, що здійснюють управління у сфері науки та інновацій, із метою відокремлення функцій формування державної політики від функцій реалізації цієї політики;

- перегляду повноважень керівника й колегіальних органів управління (самоврядування) наукової установи з огляду на розширення академічної та фінансової автономії наукових установ, зокрема усунення надмірної регламентації структури наукової установи, структури, повноважень і порядку формування її органів управління.

Також доцільно:

- за Міністерством освіти й науки закріпити функції формування державної політики у сфері науки та інновацій, зокрема формування (у взаємодії з іншими ЦОВВ) тематики державних цільових науково-технічних програм;

- Національна рада з питань розвитку науки і технологій повинна відігравати активну роль у процесі розробки нових політик, збору та оцінювання

пропозицій, що надходять від інших стейкхолдерів, зокрема шляхом створення та забезпечення діяльності аналітичного підрозділу для допомоги її діяльності);

- функції реалізації державної політики у сфері науки та інновацій повинні бути розділені на такі три ланки, які будуть повністю незалежні одна від одної; інституції, що здійснюють конкурсне фінансування, зокрема, Національний фонд досліджень України, Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту, Фонд розвитку інновацій; доцільно диверсифікувати цю ланку, створюючи екосистему таких організацій, націлених на підтримку різних видів досліджень та інновацій; до цієї ж ланки належить орган, що здійснював би конкурсне фінансування за державними цільовими програмами (це може бути як Національний фонд досліджень, так і окремий фонд), і орган, який би здійснював розподіл на конкурсних засадах бюджетного фінансування на дослідження та розробки в галузі оборонних і безпекових технологій (Національне агентство з розвитку оборонних і безпекових технологій);

- органи, що виконують функції засновника публічних наукових установ, зокрема здійснюють базове фінансування, державний нагляд за управлінням державним/комунальним майном, переданим науковій установі в управління/користування, формують наглядові ради публічних наукових установ за встановленими законом критеріями; для загальної координації і контролю виконання цих функцій доцільно створити окремий орган — Національне агентство науки і технології;

- орган, що виконує функцію реалізації оцінювання результатів наукової та інноваційної діяльності (наприклад, Національне агентство оцінювання наукової діяльності), однак наразі такого органу не існує.

3.4.2.2. Інституційні зміни

Реалізація реформи передбачає:

- проведення із широким залученням провідних іноземних експертів оцінювання наукової діяльності установ, що претендують на отримання статусу публічної наукової установи, на предмет їхньої відповідності встановленим критеріям та вимогам до наукових установ; важливим елементом є проведення оцінювання не лише на рівні установи, але й на рівні окремих її структурних підрозділів;

- формування з мережі наукових установ, що за результатами оцінювання отримали статус публічної наукової установи — Державних основних лабораторій, Національних лабораторій, наукових товариств на основі добровільного об’єднання; принципами такого об’єднання, наприклад, може

бути панівний характер здійснюваної наукової діяльності (фундаментальні дослідження та прикладні дослідження низького рівня технологічної готовності, на противагу прикладним розробкам високого рівня технологічної готовності та інноваційній діяльності); на відміну від національних академій наук, зазначені товариства не є ні органами державного управління наукою, ні головними розпорядниками бюджетних коштів, але можуть виконувати функції, делеговані їм науковими установами (координація діяльності, юридичний та фінансовий супровід, фандрейзинг, комунікація з органами влади, медіа, бізнесом тощо);

- перетворення Національної академії наук України та національних галузевих академій наук на громадські організації та/чи добровільні наукові товариства (добровільні об'єднання наукових установ), які не мають статусу/функцій розпорядників бюджетних коштів;

- функції розпорядника бюджетних коштів наукових установ, зокрема базового фінансування, переходять до Національного агентства науки і технології, водночас базове фінансування розподілене за визначеною законодавством формулою залежно від результатів оцінювання наукової діяльності;

- ухвалення урядових рішень про реорганізацію/ліквідацію державних наукових установ, які відповідно до рекомендацій за результатами оцінювання та з урахуванням пропозицій трудових колективів та/або Національного агентства науки і технології:

- отримують статус публічної наукової установи (з можливістю включення до складу одного з наукових товариств);
- змінюють основний вид господарської діяльності — перетворюються на інший тип юридичної особи (державне підприємство тощо);
- перетворюють установу на структурний підрозділ іншої юридичної особи (публічної або бюджетної наукової установи, закладу вищої освіти, підприємства, органу влади тощо) зі втратою статусу юридичної особи;
- ліквідують установу з приватизацією майна або передачею його іншим науковим установам;

- цифровізацію інструментів збору та аналізу даних про сферу науки та інновацій (шляхом розбудови функціонала національної електронної науково-інформаційної системи URIS та запровадження відповідних інструментів ЄС та ОЕСР.

Передбачаємо, що нова система управління науковою установою повинна орієнтуватися на законодавчо визначений баланс повноважень директора установи та колегіальних органів управління, що визначені статутом наукової установи. Основний колегіальний орган управління (вчена рада, науково-технічна рада тощо),

який обирається зі складу наукових працівників, визначає стратегію розвитку установи та її внутрішні політики. Він ухвалює стратегічні рішення з питань наукової, освітньої та інноваційної діяльності, водночас як директор наукової установи відповідає за реалізацію стратегії та організацію поточної діяльності установи.

Для виконання окремих повноважень засновника в наукових установах (окрім тих, що відповідно до Закону залишатимуться бюджетними установами, наприклад, наукові установи, що належать до сфери національної безпеки) варто створити обов'язковий орган управління, наглядову раду, до складу якої входять представники засновника та інших зовнішніх зацікавлених сторін. Законодавчо треба встановити перелік основних питань діяльності наукової установи, підсумкові рішення з яких приймає наглядова рада за поданням засновника, директора та/або основного колегіального органу управління, а саме:

- затвердження статуту наукової установи та змін до нього;
- призначення на посаду обраного у визначеному статутом порядку директора наукової установи та укладання з ним контракту;
- звільнення з посади директора наукової установи (за своєю ініціативою, або за поданням основного колегіального органу управління, або за поданням засновника);
- погодження стратегії розвитку, фінансового плану та затвердження фінансового звіту наукової установи;
- погодження системи оплати праці викладачів та співробітників (за поданням керівника наукової установи та/або основного колегіального органу управління);
- погодження рішень про заснування дочірніх підприємств, рішень про укладення договорів партнерства з іншими установами та організаціями, входження установи до наукових об'єднань тощо;
- нагляду за дотриманням статуту наукової установи органами управління й громадського самоврядування.

Крім функцій управління, наглядова рада може також відігравати важливу роль у фандрейзингу та комунікації, зокрема з потенційними міжнародними та приватними партнерами. Засновник має право передавати наглядовій раді інші свої повноваження, водночас тільки не ті, передача яких заборонена законом.

На законодавчому рівні варто визначити:

- коло питань наукової, освітньої та інноваційної діяльності наукової установи, остаточні рішення з яких приймає її основний колегіальний орган управління, зокрема за поданням або погодженням директора та/або наглядової ради;

- коло питань поточної діяльності наукової установи, підсумкові рішення з яких приймає директор, зокрема за поданням або погодженням основного колегіального органу управління та/або наглядової ради;

- процедури розв'язання можливих конфліктів між органами управління;

- принцип формування організаційної структури наукової установи та її основного колегіального органу управління, що базується на понятті наукового колективу ("лабораторії") як основної структурної одиниці. Варто розуміти, що йдеться про групу науковців, що здійснює дослідження в рамках певної, відмінної від інших колективів установи, тематики, водночас очолюється науковим керівником. Наукові колективи утворюються і змінюються за рішенням основного колегіального органу управління як постійні (на основі базового фінансування) або як тимчасові (на основі отриманого конкурсного фінансування);
- права наукових керівників наукових колективів щодо упорядковування отриманого конкурсного фінансування;

- участь у наглядових радах та дослідницьких групах громадян інших держав.

Запропоновано скасувати введення в дію рішень основного колегіального органу управління директором наукової установи, а також призначення ним певної частини членів основного колегіального органу управління.

Наукова установа має право самостійно, відповідно до її статуту й законодавства, розв'язувати інші питання формування системи управління, зокрема назв, структури й повноважень органів управління, планування діяльності, звітності тощо.

3.4.2.3. Фінансування

Запровадження цих змін передбачає виділення додаткового бюджетного й пошук позабюджетного фінансування на:

- створення та забезпечення роботи Національного агентства трансформації науки і технології;
- створення та забезпечення роботи Національного агентства з розвитку оборонних і безпекових технологій;
- створення та забезпечення роботи Національного агентства оцінювання наукової діяльності та видатки, пов'язані з проведенням оцінювання;
- розбудову національної електронної науково-інформаційної системи URIS із метою повної цифровізації збору та аналізу даних в сферах науки, технологій

та інновацій на основі Керівництв ОЕСР у сфері науки, технологій та інновацій;

Водночас принаймні частина коштів на згадані вище завдання може з часом бути покрита тим коштом, що зараз виділений на діяльність Президій національних академій наук, та тими коштами, що вивільняють під час оптимізації мережі наукових установ (включно з коштами, отриманими шляхом приватизації надлишкового майна). Хоча запровадження пропонованих змін не передбачає додаткового фінансування наукових установ, таке додаткове фінансування було б дуже бажаним для створення ринково конкурентоздатних умов праці в наукових установах.

3.4.3. Фінансування науки та інновацій

3.4.3.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідно внести зміни до низки Законів, які регулюють систему фінансування науки та інновацій, зокрема Бюджетного та Податкового кодексів, Законів України "Про наукову і науково-технічну діяльність", “Про наукові парки” тощо стосовно:

- запровадження повноцінної системи багатоканального бюджетного фінансування наукової діяльності, яке розподілене на кілька одне від одного незалежних каналів фінансування:

- інституційне базове фінансування, яке розподілятиметься державними засновниками (для публічних наукових установ — це Національне агентство науки і технології) між науковими установами та закладами вищої освіти, створеними як юридичні особи публічного права, за наперед визначеною формулою на основі оцінювання результатів їхньої наукової та/або інноваційної діяльності;
- конкурсне фінансування (інституційне, проєктне, та індивідуальне) через Національний фонд досліджень та інші спеціалізовані фонди;
- конкурсне фінансування (проєктне та інституційне) за державними цільовими програмами;
- державне замовлення на дослідження та розробки в галузі оборонних і безпекових технологій, яке розподіляється через спеціалізовану агенцію;
- програми співфінансування дослідницьких проєктів із бізнесом та іноземними партнерами.

- запровадження державних та заохочення створення недержавних спеціалізованих фондів для підтримки комерціалізації наукових досліджень, індивідуальної підтримки талановитої молоді (зокрема, через стипендії для навчання в закладах вищої освіти);

- надання права науковцям (керівникам наукових колективів), які отримали цільове (грантове) фінансування своїх проєктів, самостійно розпоряджатися отриманим фінансуванням із використанням інфраструктури їхньої установи (їхнього закладу) відповідно до грантової угоди та умов надання фінансування грантодавачем;

- створення сприятливого правового поля для співпраці між науковими установами, ЗВО та бізнесом, стимулів та умов для виходу дослідників на поле інновацій, а бізнесу — на поле R&D, спільного творення (cocreation) знань та інновацій;

- запровадження системи стимулів, зокрема податкових, для залучення коштів бізнесу до фінансування наукових досліджень та інновацій;

- створення правових умов для формування кластерів передової науки з міжнародним фінансуванням.

3.4.3.2. Інституційні зміни

Необхідне ухвалення комплексу законодавчих рішень стосовно:

- перезапуску Національної ради з розвитку інновацій як платформи для міжвідомчого узгодження політик та комунікації з гравцями інноваційної екосистеми;
- перегляду Національної стратегії інноваційного розвитку;
- розбудови екосистеми органів, що здійснюють конкурсне фінансування, в тому числі створення державної агенції, яка фінансуватиме стратегічно важливі дослідницькі розробки (оборонні, безпекові тощо), створення спеціалізованих фондів для грантової підтримки прикладних розробок та інновацій на різних рівнях технологічної готовності;
- розробка системи/критеріїв незалежного оцінювання наукової та інноваційної діяльності та створення відповідного Національного агентства (див. вище розділ 2), яке таке оцінювання здійснюватиме;
- розробка принципів розподілу базового фінансування наукових установ на основі результатів оцінювання;
- Запровадження Керівництв ОЕСР у сфері науки, технологій та інновацій.

3.4.3.3. Фінансування

Зміна механізмів публічного фінансування наукових установ сама собою не передбачає зміни обсягів цього фінансування. Водночас запровадження цих механізмів здатне підвищити ефективність розподілу та використання публічних коштів. Також очікується поступове зростання позабюджетних надходжень наукових установ, завдяки зростанню рівня їхньої адміністративної та фінансової автономії.

Водночас досягнути відчутний ефект від оновлених механізмів публічного фінансування наукових установ буде можливо лише зі збільшенням загальних обсягів публічного фінансування, оскільки на нинішньому рівні кожен з описаних каналів фінансування розпоряджається надто незначними ресурсами.

Цей напрям реформи не передбачає зміни обсягів фінансування державних органів, які мають готувати, приймати та впроваджувати відповідні зміни законодавства. Водночас додаткове фінансування, зокрема позабюджетне на організаційні та інші витрати, буде сприяти прискоренню розробки деталізованих проєктів необхідних змін, їх обговорення та узгодження з усіма зацікавленими сторонами.

3.4.4. Якість досліджень та інновацій

3.4.4.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідне внесення змін до низки законів і підзаконних актів, зокрема:

- скасування гарантованих державою доплат за наявність наукового звання та/або вченого ступеня без зменшення загального обсягу фонду оплати праці, скасування використання єдиної тарифної сітки для наукових і науково-педагогічних працівників;
- делегування науковим установам і закладам вищої освіти, за умови їхньої відповідності встановленим законодавством вимогам, права ухвалення остаточного рішення щодо присвоєння наукових ступенів і вчених звань;

- диференціація вимог щодо обсягу наукової та інноваційної діяльності для закладів вищої освіти різних профілів і для забезпечення різних типів освітніх програм (дослідницькі університети, університети прикладних наук, вищі школи, мистецькі заклади, освітні програми наукового, академічного та професійного спрямування тощо);

- забезпечення підтримки різних форм самоорганізації наукової спільноти та її участі у формуванні галузевих критеріїв/стандартів якості;

- запровадження урахування репутаційних показників у критеріях конкурсів на фінансування наукових досліджень та інноваційних проєктів;

- законодавчого визначення права грантодавачів позбавляти на певний строк права участі в конкурсах осіб, які здійснили порушення академічної доброчесності під час реалізації проєктів шляхом грантової підтримки;

- широкого запровадження інструментів зовнішньої незалежної експертизи під час оцінювання результатів наукової діяльності установ, наукових колективів, окремих науковців; інтернаціоналізація процедур оцінювання;

- забезпечення наголосу на показниках якості досліджень під час розробки критеріїв оцінювання наукової діяльності;

- запровадження практики рекомендаційних листів під час конкурсного відбору керівників проєктів та керівників наукових установ.

3.4.4.2. Інституційні зміни

- створення Національного агентства оцінювання наукової діяльності (див. розділ 2) та забезпечення його експертної спроможності (розбудова пулу експертів, спершу міжнародної складової);

- створення інструментів підтримки та розвитку різних форм самоорганізації наукової спільноти, зокрема громадських ініціатив щодо контролю за академічною доброчесністю та розвитку інституту наукової репутації;

- підготовка фахівців із комунікації, які забезпечують поширення знань та взаємодію між науковцями, бізнесом, державою та суспільством, зокрема через стимулювання створення відповідних освітніх програм у сфері освіти дорослих та вибіркових блоків магістерських освітніх програм.

3.4.4.3. Фінансування

Оскільки стимулювання зростання якості досліджень та інновацій передбачає суттєве розширення застосування незалежної експертизи, воно потребуватиме збільшення фінансування для оплати праці експертів. Зазвичай видатки на експертизу становлять 1-2% від загального обсягу фінансування, який розподіляють.

Принаймні частково ці видатки можуть покриватися шляхом міжнародної технічної допомоги (наприклад, для оплати участі закордонних експертів). У будь-якому разі видатки на експертизу себе економічно виправдовують: доцільно витратити тисячу гривень, аби бути впевненим, що сто тисяч використані ефективно.

Оскільки зміцнення та оздоровлення наукової спільноти, тобто зростання її соціального капіталу, безпосередньо сприятиме підвищенню якості досліджень та інновацій, доцільно також інвестувати додаткові фінансові ресурси на грантову підтримку створення та діяльності фахових наукових товариств та інших об’єднань дослідників.

3.4.5. Мережа наукових інституцій

3.4.5.1. Нормативно-правове забезпечення

Необхідне ухвалення комплексу урядових рішень щодо:

- урядової стратегії розвитку національної дослідницької інфраструктури, її інтеграції до Європейського дослідницького простору та відповідної

державної цільової програми;

- запровадження спільного доступу до дослідницької інфраструктури, повторного використання даних та інших принципів Відкритої науки;

- стратегії моніторингу ефективності мережі наукових установ;

- процедур прийняття рішень щодо створення нових установ чи їхньої реорганізації;

3.4.5.2. Інституційні зміни

Передбачаємо, що національна мережа наукових установ є інтегрованою до Європейського дослідницького простору. Її основу становлять публічні установи, що належать до одного з наукових товариств, а також заклади вищої освіти (дослідницькі університети, університети прикладних наук), що мають наукові/дослідницькі підрозділи й наукова діяльність яких є відповідною до визначених критеріїв щодо значущості наукових результатів та якості досліджень, які мають встановлюватися з урахуванням основної галузі (основних галузей) досліджень.

Загальна мережа наукових установ також може містити:

- публічні установи, що не належать до складу наукових товариств;
- бюджетні та приватні наукові установи, які є відповідними встановленим вимогам до наукових установ;
- наукові підрозділи підприємств, установ і організацій, які є відповідними вимогам до наукових підрозділів;
- тимчасові структури (державні ключові лабораторії тощо), які створюють на основі національного та/або міжнародного конкурсного фінансування упродовж 5-7 років, із метою розбудови наукової дільності за стратегічно важливими напрямами з можливим продовженням.

Важливу роль відіграє розбудова центрів колективного користування обладнанням, як ефективного способу оптимізації використання інфраструктури.

3.4.5.3. Фінансування

Розвиток національної дослідницької інфраструктури до конкурентоздатного рівня потребує переосмислення термінології бюджетного планування та звітності, зокрема переведення відповідного фінансування до категорії державних інвестицій. Тому, крім коштів державного бюджету, варто намагатися максимально використати доступні у зв'язку з процесом вступу України до ЄС засоби міжнародної технічної допомоги, а також залучати приватні інвестиції.

3.4.6. Комунікація реформ із суспільством

Впроваджувати рішення повинні Верховна Рада України, органи управління у сфері науки та інновацій, наукові установи та їх засновники, установи, організації й підприємства, у складі яких є наукові підрозділи, наукові колективи.

Найбільшими супротивниками впровадженню реформи можуть бути:

- керівники й працівники органів державної влади — через скорочення повноважень відповідних органів з управління науковими установами, необхідність запровадження нових процедур планування та реалізації бюджетного фінансування наукової та інноваційної діяльності, яке зумовить необхідність додаткового навчання працівників. Це можна подолати, зокрема, через зміщення акценту їх діяльності убік розроблення державної та регіональної політик у сфері науки та інновацій, аналітичної та прогностичної діяльності. На сьогодні такі функції передбачені, але через нестачу людських та інших ресурсів не виконуються в повному обсязі. Ще одним інструментом є додаткове позабюджетне фінансування на організацію відповідного навчання;

- працівники Міністерства фінансів та податкової служби м з огляду на необхідність зміни ставлення до науки як сфери, що утримується державою, на її розуміння як сфери, що створює необхідні для пришвидшення соціально-економічного розвитку знання та інновації. Це можна подолати відповідним навчанням;

- працівники апарату національних академій наук через істотне скорочення відповідного апарату; це частково можна подолати через працевлаштування працівників, що відповідають встановленим критеріям і вимогам, в апаратах наукових товариств і громадських організацій, на які пропонують перетворити чинні національні академії;

- керівники державних і комунальних наукових установ — через збільшення фінансових ризиків та особистої відповідальності внаслідок зростання інституційної автономії; це можна подолати шляхом збалансованого зростання можливостей, які надає фінансова автономія, а також навчання керівників та працівників фінансових підрозділів наукових установ;

- працівники наукових установ — через зміну критеріїв оцінювання їхньої діяльності, підвищення планки вимог до якості наукових результатів, а також зростання повноважень органів управління установи, що може спричинити звільнення або зниження статусу недостатньо активних працівників; це частково можна подолати, передбачивши перехідний період, протягом якого нові критерії оцінювання наберуть чинності, а також шляхом забезпечення прозорості діяльності всіх органів управління та самоврядування установи та її структурних підрозділів; зміна статусу та розширення автономії наукової

установи мають відбуватися одночасно з реформою системи внутрішнього управління наукових установ, яка має передбачати дотримання балансу повноважень і відповідальності директора з повноваженнями і відповідальністю колегіальних органів управління та самоврядування, а також залучення всіх зацікавлених сторін до прийняття рішень;

- керівники та працівники наукових установ, які за результатами оцінювання будуть реорганізовані чи ліквідовані, з огляду на невідповідність цих установ критеріям статусу наукової установи або неспроможність цих установ працювати в статусі публічної установи; ця категорія осіб буде найчисельнішою і на неї скерований основний негативний соціальний імпакт реформи; часткове подолання цієї проблеми можливе шляхом максимально консервативного підходу до збереження людського капіталу: виділення спроможних структурних підрозділів і приєднання їх до інших наукових установ; надання певних соціальних гарантій звільненим працівникам протягом певного перехідного періоду або мораторій на звільнення протягом цього періоду; створення нових робочих місць у сфері наукомісткого виробництва або послуг, центрів інновацій, експертно-консультативних чи аналітичних установ тощо, створення програм перенавчання, орієнтованих на науковців; частина таких працівників буде потрібна в НУШ та підсилить якість викладання в старшій школі.

Основною складністю може бути необхідність перебудови мислення як працівників органів управління у сфері науки та інновацій, так і керівників та працівників відповідних установ. Це пов'язано з тим, що реформа за своєю сутністю передбачає перебудову відносин між органами управління та науковими установами зі "власник" — "власність" на відношення партнерів у розвитку системи науки та інновацій і держави в цілому. Тому має бути визначено перехідний період для поступової зміни статусу наукових установ, що відповідають встановленим критеріям, і, за можливістю, реалізовано відповідні пілотні проєкти.

3.4.7. Кроки/етапи змін

Основними кроками пропонованих змін можуть бути:

1) узгодження концепту наукової установи як "публічної інституції" з усіма зацікавленими сторонами (професійні спільноти, експерти, громадські організації та органи управління у сфері науки, центральні органи виконавчої влади у сфері фінансів, економічного розвитку, антикорупційної політики тощо, народні депутати, експерти у сфері цивільного та господарського права) — 2024 р.;

2) узгодження оновленого концепту “наукова установа” (спектр видів економічної діяльності; права та обов'язки; структура управління) з усіма

зацікавленими сторонами — 2024 р.;

3) узгодження концептів нових моделей фінансування науки та інновацій, управління у сфері науки та інновацій, забезпечення якості досліджень і розробок, розвитку мережі наукових установ — 2024 р.;

4) відображення оновленої системи фінансування науки і досліджень в державному, регіональних та місцевих бюджетах — 2026-2030 р.;

5) внесення пакета необхідних змін до законів України та ухвалення їх Верховною Радою України — 2024/2025 р.;

6) розробка та затвердження необхідних нормативних документів КМУ та ЦОВВ — 2024/2026 р.;

7) імплементація нових норм в установчих та внутрішніх документах наукових установ та установ (організацій, підприємств), що мають наукові підрозділи — 2025/2030 р.;

8) оцінювання попередніх результатів реформи та внесення необхідних змін до законодавства — 2026/2030 р.

3.4.8. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

Критеріями оцінювання успішності/неуспішності реформи можуть бути такі:

- повністю цифровізовані всі інструменти збору даних про сферу науки та інновацій;

- розробка державної політики у сфері науки та інновацій базується на аналізі зібраних даних і здійснюється з залученням науковців;

- загальний обсяг видатків на наукову та інноваційну діяльність зріс до 2% ВВП, водночас не менше половини цього показника становлять кошти українського та іноземного бізнесу, а також кошти закордонних донорів, спрямовані на післявоєнну відбудову України;

- фінансування наукової та інноваційної діяльності за кошти державного бюджету, на різні форми конкурсного фінансування припадає не менше 20%;

- усе конкурсне фінансування розподілене за принципами незалежної експертизи;

- частка залучення закордонних експертів становить не менше 20% і має тенденцію до зростання;

- у European Innovation Scoreboard Україна перейшла з категорії Emerging Innovator до Moderate Innovator;

- середня заробітна плата науковця з науковим ступенем щонайменше в 2 рази вище середньої заробітної плати по Україні;

- частка власних надходжень (коштом залучених із бізнесу, національного та міжнародного конкурсного фінансування, надання послуг) у бюджеті наукових установ становить у середньому 10% і вище;

- поява приватних наукових установ або публічних наукових установ із часткою приватного фінансування вище 10%, центрів передової науки з часткою міжнародного фінансування вище 10%;

- поява комерційних наукомістких підприємств, засновниками або співзасновниками яких є наукові установи, ЗВО;

- зростання вдвічі обсягу інноваційної діяльності, яка здійснюється за участі засновників, співзасновників, партнерів, наукових установ чи ЗВО, порівняно з показниками 2021 р.;

- зростання конкурентоспроможності українських наукових установ, що може оцінюватися, зокрема, за підвищенням їх позицій у світових та європейських наукових рейтингах, збільшенням кількості іноземних науковців та інноваторів, зокрема з країн ЄС та ОЕСД, що виконують спільні дослідження та розробки в Україні;

- кількість спільних проєктів між українськими науковцями та науковцями з країн ЄС та ОЕСР;

- зростання показників ефективності, а також результатів наукової, інноваційної та міжнародної діяльності закладів наукових установ;

- підвищення рівня академічної мобільності науковців та, як наслідок, підвищення якості досліджень;

- підвищення впливу наукових установ на соціально-економічний розвиток України, її регіонів та громад;

- підвищення рівня відповідальності працівників наукових установ за власну установу та науковий колектив, а також їхньої участі в управлінні установою

через колегіальні органи управління (самоврядування) за даними опитувань працівників наукових установ;

- активізація участі наукових установ України в діяльності міжнародних та європейських організацій у сфері науки та інновацій та у міжнародній науковій співпраці, зростання їх впливу на прийняття рішень із питань розвитку науки та інновацій у ЄПВО та ЄДП.

3.5. Червоні лінії, які не можна перетинати у сфері науки та інновацій

- Здійснювати організаційні або структурні реформи без збору надійних і релевантних даних, моделювання наслідків; асинхронно впроваджувати політики, які є невіддільними складовими однієї трансформації.

- Толерувати порушення академічної доброчесності та псевдонауку, порушення стандартів досліджень, недотримання практик уникнення академічного конфлікту інтересів.

- Відкладати реформу правового статусу державних дослідницьких інститутів та Національних академій наук.

- Фінансувати з державного бюджету лише ті дослідження, які мають близьку перспективу прикладного застосування.

- Здійснювати масштабні організаційні реформи в науковій сфері без одночасного значного підвищення рівня фінансування (підвищення вимог до якості має бути синхронізованим із наданням гідних умов праці).

- Впроваджувати нові інструменти фінансування виключно шляхом скорочення видатків за наявними програмами (“гра з нульовою сумою”).

- Ухвалювати рішення про цільове державне фінансування окремих напрямів без аналізу спроможності, а також визначення цілей та адекватного цілям забезпечення ресурсами.

- Культивувати нетолерування дослідницьких помилок (абсолютизувати критерій ефективності використання коштів).

Розділ V

СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ (СОЗ)

1. Нинішня ситуація в системі охорони здоров'я на початок 2023 року, включно з вимірювальними показниками цього стану. системні проблеми

Системні проблеми в охороні здоров'я, що спонукали до розробки та впровадження стратегії реформування даної сфери в попередні роки так і не були усунені, а плани реформування — не втілені й на половину. В умовах війни пласт невирішених проблем набув ще більше загострилася. Наразі постало питання, якою бути системі охорони здоров'я після війни? Чи нам потрібна стратегія відновлення, а також розбудова системи охорони здоров'я, яка буде відповідною до сучасних медико-демографічних трендів та соціально-економічного устрою країни. Не можна будувати стратегії, не зробивши аналіз поточного стану справ. У даному документі вказані результати аналізу діяльності системи охорони здоров'я в Україні за останні роки, з акцентом на зміни, що відбулися під час війни.

У 2021 році Україна посіла 99 рейтингове місце з індексом здоров'я (Health Care Index 2021) 0.72 в загальній оцінці медицини в світі[1]. Низький рівень рейтингу обумовлений як проблемами діяльності системи охорони здоров'я, доступності та якості медичної допомоги, так і показниками здоров'я населення.

Зокрема:

- за даними Державної служби статистики України щорічно Україна втрачає більш ніж 500 тисяч громадян[2];
- за даними ООН приблизно третина українців помирають у віці до 65 років[3];
- смертність чоловіків працездатного віку перевищує аналогічний показник навіть у країн із валовим національним продуктом меншим, ніж в Україні;
- середня тривалість життя нашого населення, яка у 2021 році становила 69,7 років (65,2 для чоловіків і 74,4 для жінок)[4], на 11 років менша, ніж мешканців ЄС (на 8 років для жінок і на 12 років — для чоловіків)[5]. Головним чинником таких відмінностей є висока смертність від хвороб системи кровообігу. Смертність від хвороб системи кровообігу в Україні (за її стандартизованим

[1] The 2021 STC HEALTH INDEX. https://globalresidenceindex.com/hnwi-index/health-index/
[2] https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/ds/kpops/arh_kpops2021_u.html
[3] АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА ООН «Демографічні процеси» https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-11/UN%20Policy%20Paper%20on%20Population%20Dynamics_FINAL%20UKR.pdf?fbclid=IwAR1fyY9pEjAh6cFcYNnAYgWCkBaMN0BrIRbARSXEQi70tGp
[4] Населення України 2021. http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2022/zb_nasel%20_2021.pdf
[5] Дані Eurostat див.: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_mlexpec/default/table?lang=en

коефіцієнтом)[6] в середньому в 1,8 раза перевищує її рівень в Європейському Союзі та вдвічі перевищує цей коефіцієнт для Європейського регіону ВООЗ;

- за даними ВООЗ у 2018 році, Україна зайняла перше місце у світі за рівнем дитячого алкоголізму; захворюваність населення впродовж останніх 10 років зросла на 38%, а медична галузь поки що тільки фіксує цю тривожну тенденцію й практично не впливає на її розвиток;
- малюкова смертність, яка в Україні вдвоє вища порівняно з Європейськими країнами 2020 р., тобто 6,9 та 3,2 на 1000 живонароджених[7].

Таким чином, ми бачимо, що перетворення в медичній сфері мають низку проблем: низька доступність (фінансова, структурна, географічна) і низька якість медичної допомоги (виявлення онкологічних захворювань на пізніх стадіях, охоплення пацієнтів спеціальним лікуванням тощо); низька якість вищої медичної освіти в Україні (українських медичних закладів вищої освіти немає в міжнародних рейтингах[8][9][10]); низька культура збереження здоров'я населення держави (низький рівень вакцинації в Україні, що зумовлює високу смертність та негативні наслідки для здоров'я надалі); продовження існування неприйнятної практики — реалізація задекларованих гарантій щодо доступності та безоплатності медичної допомоги населенню коштами пацієнтів — близько 50% всіх витрат у системі ОЗ відбувається з кишень пацієнтів.

Статус українців як недужої нації з постійним зниженням якості життя гальмує розвиток економіки. Зупинка реформ СОЗ має ще більший ризик — майбутню повну деградацію медичної галузі. Ми розуміємо, що продовження розпочатих реформ обіцяє бути тривалим і важким, здатне показати вагомі позитивні результати лише за 5-10 років. Успішність процесу реформування суттєво залежатиме від ефективного управління, покращення кадрового потенціалу системи охорони здоров'я та адекватного фінансування галузі.

Організація та фінансування системи охорони здоров'я

Передусім зазначимо, що на початок 2022 року у сфері охорони здоров'я не була вирішена проблема фінансування галузі. В Україні, як і в інших країнах світу,

[6] Статистичний коефіцієнт у формі, що усуває вплив вікових, статевих та інших особливостей складу досліджуваної групи (сукупності) шляхом приведення його до складу, прийнятого за стандартний (у нашому випадку використано європейський стандарт).

[7] Дані світового банку – див.: https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.DYN.IMRT.IN&country=EUU

[8] QS World University Rankings 2022 https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2022

[9] RUR World University Rankings, https://roundranking.com/ranking/world-university-rankings.html#world-2022

[10] Times Higher Education, 2022 рік, у цьому рейтингу немає українських медичних вишів https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2022/world-ranking#!/page/0/length/100/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats

система охорони здоров'я має нестачу бюджетних коштів[11]. Тому необхідно застосовувати механізми залучення додаткових коштів, зокрема, страхових внесків.

Наразі певні кроки зроблено:

- *у виконанні Глави 8 Державні закупівлі,* створено електронну систему закупівель ProZorro для присудження всіх договорів, вартість яких дорівнює або перевищує 50 000 грн.

25 жовтня 2018 року створено Державне підприємство «Медичні закупівлі України» (ДП МЗУ, ДП «Медзакупівлі України») — єдина національна агенція, що забезпечує централізовану закупівлю якісних ліків та медвиробів за кошти державного бюджету.

- *у виконанні Статті 427 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*[12] у сфері охорони здоров'я відбуваються системні зміни, зокрема прийняті такі нормативні документи:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 №2002;
- «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» від 19.10.2017 № 2168-VIII;
- «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14.11.2017 № 2206-VIII;
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 № 2233-VIII;

- *розроблено пакети медичної допомоги*, згідно з якими з 2020 року держава в особі єдиної державної закупівельної інституції (НСЗУ) закуповує послуги в донаторів, на основі договорів про медичне обслуговування.

Це, по суті, перша спроба прив'язати фінансування охорони здоров'я до чітко окреслених пріоритетів в охороні здоров'я, зокрема й тягаря хвороб, а також розподілити фінансування на первинну, спеціалізовану та екстрену допомогу. Україна реалізує намічені кроки реформування навіть в умовах війни.

Водночас ефективного функціонування Програм медичних гарантій, які б враховували тягар захворювань під час планування стратегічних закупівель не відбулося.

---

[11] Health at a Glance: Europe 2016.
https://translate.google.com/?sl=en&tl=uk&text=Health%20at%20a%20Glance%3A%20Europe%202016%20%0ASTATE%20OF%20HEALTH%20IN%20THE%20EU%20CYCLE&op=translate

[12] УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

На госпітальному етапі надання медичної допомоги тарифи НСЗУ не є відповідними до дійсних витрат на лікування пацієнтів, що зокрема сприяє створенню благодійних фондів для медичних і немедичних витрат закладом ОЗ чи дотичними до закладу структурами та зумовлює поширення практики "добровільних" або неофіційних платежів на вищезгадані фонди.

Існує велика проблема в зборі своєчасних та перевірених статистичних даних — в Україні це чи не найслабша ланка в процесі планування видатків на охорону здоров'я: збір статистичної інформації немає єдиної методології, подекуди дані все ще збираються на паперових носіях. Це затримує процес узагальнення статистичної інформації на кілька років, що є критичним в контексті запровадження середньострокового бюджетного планування, як базового для підготовки річних бюджетів.

До сьогодні не проведено комплексної оцінки якості надання медичних послуг, яка б містила як об'єктивну складову — відповідність стандартам, так і суб'єктивну — опитування пацієнтів із різних аспектів надання медичної допомоги. Відсутність такої оцінки на даному етапі не дає можливості адекватно, відповідно до виявлених прогалин, відреагувати на проблемні моменти в наданні медичної допомоги, що виникають в процесі впровадження реформування. Згодом це може спричинити «закріплення проблем та перетворення їх на системні, коли задекларована якість не відповідатиме об'єктивній ситуації.

Відсутність таких важливих механізмів як: моніторинг та оцінка впровадження змін, а також нестача мотиваційної складової у фінансуванні ПМД не дає можливості оцінити, на скільки змінилася якість медичної послуги; ефективність упровадження превентивних програм щодо збереження здоров'я, що змогло б знизити фінансовий тягар для пацієнта у випадку захворювання.

Не у всіх регіонах медична послуга надається однаково, її рівень залежить, зокрема й від політичної волі на рівні місцевої влади[13].

У грудні 2020 року була прийнята Постанова КМУ «Про норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події»[14], яка вкотре заклала підвалини змін у надання екстреної медичної допомоги з 2021 року та зроблені перші кроки в категоризації пацієнтів залежно від їхнього стану. Водночас реформа екстреної медичної допомоги лишається незавершеною, не були ухвалені нормативні документи, в яких було б чітко прописано алгоритм дій для диспетчера, критерії оцінки стану пацієнта, кваліфікаційні вимоги до самого диспетчера.

[13] Аналітичний звіт за результатами оцінки «покращення показників з неінфекційних захворювань: бар'єри та можливості системи охорони здоров'я в Україні». Див.: https://www.actforhealth.in.ua/materialy/analitichniy-zvit-za-rezultatami-ocinki-pokrashchennya-pokaznikiv-z-neinfekciynih-zahvoryuvan-barieri-ta-mozhlivosti-sistemi-ohoroni-zdorovya-v-ukrayini

[14] Див.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1271-2020-%D0%BF#Text

В Україні не створено умов для широкого залучення приватного медичного сектору в систему надання медичної допомоги за Пакетами гарантованої медичної допомоги, адже тарифи НСЗУ є економічно необґрунтованими для застосування в приватних медичних закладах, особливо на рівні спеціалізованої допомоги. Також немає реімбурсації витрат приватним закладам ОЗ за надану медичну допомогу, тому інвестиції в приватний медичний сектор мають підвищені ризики.

Зазначене суттєво зменшує доступність медичної допомоги для населення та підвищує ризики зубожіння домогосподарств у випадку захворювання.

Відсутність прозорого ринку медичних послуг, відсутність ринку медичних закладів, наявність невідомого відсотку неофіційних платежів у медицині відтерміновує впровадження медичного страхування. Водночас відсутність медичного страхування зменшує доступність медичної допомоги населенню.

Суб'єктно-правові відносини в СОЗ України

Правовий статус лікарів не є відповідним до статусу представника незалежних професій, що є загальноприйнятою нормою для медика згідно з європейськими стандартами. Лікар має лише одну форму трудових взаємовідносин із лікарнею — трудовий договір, це означає, що вступ до інших форм трудових чи цивільноправових відносин із закладами ОЗ є неможливим. Оскільки, згідно з чинним законодавством, лікар немає права самостійно надавати медичну послугу пацієнту. Відкриття лікарем власної практики, навіть для проведення консультаційного прийому, є можливим тільки після оформлення ФОП та отримання ліцензії на медичну практику, що слугує додатковими інвестиціями, недоступними для більшості лікарів.

Реальна зарплата медичних спеціалістів залишається в сірій зоні, оскільки зберігається поширеною практика неофіційних платежів.

До цього часу не прийнято закон України про лікарське самоврядування, відповідно й не існує інституції представництва інтересів медичних працівників.

Заклад ОЗ, як надавач медичної послуги, має лише одну форму трудових взаємовідносин із лікарем — трудовий договір. Це також спричиняє: проблеми з утриманням штату, проблеми з економічною ефективністю закладу, проблеми з формуванням договорів із НСЗУ без відповідних спеціальностей у штаті.

Розвиток системи громадського здоров'я (ГЗ) в Україні

В останні роки часто відбувалися зміни парадигм у політиці розбудови ГЗ в Україні: від повної децентралізації системи до вибудування чіткої вертикалі управління. Як наслідок — відсутність єдиного бачення та розуміння впровадження функцій ГЗ, відповідно до рекомендацій ВООЗ. У 2022 році, на виконання *пп. b, с Статті 427 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*, було прийнято Закон України "Про

систему громадського здоров’я[15], який набуває чинності 1 жовтня 2023 року й потребує ухвалення низки підзаконних нормативно-правових актів (трьох рівнів реагування — оперативний, середньостроковий, довгостроковий план).

Імплементація Закону та підзаконних актів дасть можливість розв'язувати проблему нестабільної розбалансованої структури управління системою громадського здоров'я та чітко розмежувати функції інституцій у системі ГЗ.

Викликом лишається низький рівень відповідальності людини за збереження власного здоров’я: поширеність «нездорової поведінки», недостатній рівень охоплення профілактичними щепленнями. Водночас просвітницький напрям громадського здоров’я розвинутий вкрай незадовільно.

Залишається гострою проблема вакцинації, яка поглибилася в умовах війни: більшість основних показників охоплення рутинними щепленнями є нижчими порівняно з аналогічним періодом у попередні роки. Так, наприклад, рівень охоплення вакцинацією від поліомієліту станом на 1 жовтня 2022 р. становить 44-47%, водночас у 2019-2021 роках станом на 1 жовтня рівень охоплення сягав 61-67%. Рівень охоплення вакциною КПК зараз на рівні близько 54%, а в попередні роки він становив 62-80%. Також нижчим за попередні роки є рівень охоплення вакцинацією від дифтерії, правця та кашлюка. Чинні норми регуляцій та нормативно-правової бази «холодового ланцюга» імунобіологічних препаратів в Україні не є відповідними плину часу та новим чинним стандартам світової та європейської практики. Через бойові дії та руйнування інфраструктури порушена логістика вакцин та умови дотримання «холодового ланцюга» на деокупованих територіях та територіях, що постраждали внаслідок активних бойових дій. Щоправда, станом на початок 2022 року підготовлено проєкт Стратегії розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2030 року та плану заходів щодо її реалізації. Наразі документ готується до ухвалення.

Щодо імплементації Рамкової Конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБТ ВООЗ), Україна досягла значного прогресу в імплементації РКБТ ВООЗ та впровадженні заходів контролю над тютюном. Відповідно до взятих зобов’язань Україна імплементує положення РКБТ ВООЗу. Відповідні норми передбачені низкою законів України:

- Закон України № 2899-IV «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення»;
- Закон України №481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»;
- Закон України №270/96-В «Про рекламу»;

[15] Про систему громадського здоров’я 2573-IX https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-IX#Text

- Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Водночас до сьогодні залишаються не врегульованими питання ТВЕНів, що негативно впливають на поширеність вживання тютюнових виробів, особливо серед молоді.

Розбудова системи громадського здоров'я передбачає розвиток міжсекторальної взаємодії щодо збереження здоров'я населення. У цьому контексті важливо зазначити, що *на виконання Статті 64 Угоди про асоціацію та Стратегії СФЗ ухвалені* (Глава 4 Санітарні та фітосанітарні заходи)[16]:

- Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (№ 771, у редакції ЗУ № 1602 від 22.07.2014 року) чинний із вересня 2015 року;
- Закон України «Про державний контроль, що здійснюється з метою перевірки відповідності законодавству про харчові продукти та корми, здоров'я та благополуччя тварин» (№2042 від 18.05.2017), чинний із квітня 2018 року;
- Закон України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» (№2639 від 06.12.2018) набере чинності і серпні 2019 року та інші нормативні документи.

Також впроваджують процедуру за системою НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point — система аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок).

Система НАССР дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації й контролю небезпечних чинників.

20 вересня 2018 року набув чинності розділ VII Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який завершить другий етап переходу підприємств на нову систему контролю за безпечністю харчових продуктів НАССР.

Утворено компетентний орган у сфері санітарних та фітосанітарних заходів — Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів — Держпродспоживслужба (почала роботу 6 квітня 2016 р.).

Наразі зроблено кроки:

- *у виконанні Статті 426 Угоди,* 15 жовтня 2021 року Президент України затвердив Стратегію біобезпеки та біологічного захисту, яка визначає цілі, завдання та основні напрями державної соціально-економічної політики для забезпечення біобезпеки та біологічного захисту держави як складової національної безпеки України;

[16] https://eu-ua.kmu.gov.ua/yevrointehratsiia/sanitarni-ta-fitosanitarni-zakhody

- *у виконанні Глави 21* про Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у квітні 2022 року ухвалено Національний класифікатор функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я. Відтак процес встановлення інвалідності відбуватиметься на основі принципів МКФ, адаптацією якої є національний класифікатор. Для цього буде розроблений електронний модуль оцінки рівня функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я особи. Сукупність таких рішень дасть змогу створити цілісну систему реабілітації;

- *На виконання Статті 21* Співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Правові рамки боротьби проти наркотиків в Україні мають спеціальне законодавство та положення Кримінального кодексу, у яких передбачені кримінальні та адміністративні санкції. Вони частково узгоджені з acquis ЄС. Україна є стороною відповідних конвенцій у сфері міжнародного контролю наркотичних засобів, зокрема Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин.

Строк дії останньої національної політичної стратегії щодо наркотиків завершився в 2020 році, Україна досі не ухвалила нову стратегію. Центр психічного здоров'я й моніторингу наркотиків та алкоголю виконує функції європейського контактного пункту з питань наркотиків згідно з Регламентом (ЄС) 1920/2006.

В Україні відсутня національна система раннього попередження стосовно психоактивних речовин. У 2010 році був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Європейським центром моніторингу наркотиків та наркозалежності (EMCDDA) та Міністерством охорони здоров'я України, у якому передбачені рамки для співпраці з Центром психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ України. У 2018 році він був переглянутий і підписаний EMCDDA, проте досі не підписаний Україною.[17]

Національний класифікатор забезпечить реалізацію Програми медичних гарантій для надання допомоги впродовж гострого, також після гострого та довготривалого реабілітаційних періодів на первинному, вторинному та третинному рівнях медичної допомоги у закладах охорони здоров'я, реабілітаційних закладах та за їх межами.

Електронна система охорони здоров'я

В Україні є нормативно-правові передумови розвитку електронної охорони здоров'я. Водночас основні нормативно-правові документи, що регулюють ЕСОЗ, історично

[17] Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі Брюссель, 01.02.2023 SWD(2023) 30 final

створені як інструмент для підтримки фінансової реформи, що під час майбутнього розвитку цифрової системи ОЗ потребує раціонального переосмислення з точки зору глобальної цифрової держави.

На сьогодні електронна система охорони здоров'я так і не має централізованого й універсального функціонала для збору й аналізу всіх статистичних показників.

Немає повноцінних інструментів відстежування пацієнта в електронній системі, затверджених технічними вимогами до МІС. Пацієнт відстежується лише під час взаємодії з сімейними лікарями та лікарями-спеціалістами щодо того, чи надані йому послуги, чи ні.

Доступ до всіх електронних медичних записів про пацієнта може мати його сімейний лікар для аналізу його стану. Інші лікарі мають доступ до власних записів, записів, що стосуються їх профілю та критичної інформації про пацієнта. Пункти, які належать до критичної інформації оновлюються й будуть визначені згодом.

Перенаправлення між рівнями медичної допомоги пацієнтів із НІЗ наразі ніяк не відрізняється від перенаправлень між рівнями пацієнтів з іншими хворобами та станами.

Наразі в ЕСОЗ доступними для аналізу є переважно адміністративні дані: скільки пацієнтів зверталось до своїх сімейних лікарів; яка кількість пацієнтів отримала направлення на консультацію з лікарем-спеціалістом; скільки направлень «погашено» на цей момент (тобто лікар-спеціаліст уже прийняв пацієнта за направленням від сімейного лікаря); розподіл типів взаємодій між лікарем-спеціалістом і пацієнтом (консультація, діагностика, процедура).

Воєнні дії показали особливості, які потрібно враховувати під час введення режиму воєнного стану. Питання безпеки, збереженні даних, політик доступу до даних на тимчасово окупованих територіях, а також обмін інформацією для пацієнтів, що були вимушені покинути країну, повстали особливо гостро та потребують додаткового вивчення, аналізу й розвитку.

Важливою проблемою є використання даних для аналізу та для прийняття управлінських рішень. Внесені в систему дані поки що залишаються в ній недоступними широкому загалу й рідко аналізуються НСЗУ (особливо в розрізі медичних даних), оскільки масив інформації не є комплексним та репрезентативним. Також наразі недостатньо інструментів аналізу й візуалізації цієї інформації на сайті Національної служби здоров'я у розділі «Е-дані».

Людські ресурси в охороні здоров’я в Україні

В Україні не існує традиційної практики оцінювати потребу населення у фахівцях з охорони здоров'я або планувати медичні ресурси на основі пріоритетних проблем зі здоров'ям чи нових викликів системи охорони здоров’я.

Також невирішеною проблемою лишається соціальний статус медичного працівника: хоча останніми роками й зросли офіційні зарплати медичних працівників у державних та комунальних закладах охорони здоров'я, але все одно вони залишаються не конкурентоздатними. Це зрештою підтримує практику неофіційних платежів у системі охорони здоров'я, призводить до професійного вигорання медичних кадрів, демотивує молодих людей до вибору медичної професії, спричиняє міграцію наших лікарів та медсестер/медбратів за кордон або ж спонукає залишати професію.

Заразом існує проблема низької якості вищої медичної освіти — українських медичних ВНЗ немає в першій сотні міжнародних рейтингів. Ця проблема ускладнилася трирічним станом надзвичайних ситуацій: здобувачі медичної освіти в Україні, як й інші здобувачі – перейшли, переважно, в дистанційний формат, що недопустимо для якості медичної освіти.

В Україні немає університетських клінік як платформи медичної освіти та науки.

Відповідно до Постанови КМУ від 1 лютого 2017 року № 53, до переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти було запроваджено спеціальність 229 «Громадське здоров'я», яку внесли до галузі знань 22 «Охорона здоров'я». Хоча вона за своїм змістом і компетенціями (рекомендованими ASPHER — Асоціацією Шкіл Громадського Здоров'я Європейського Регіону) є мультидисциплінарною. Це створило перепони до розвитку науки в громадському здоров'ї, адже вступати на PhD з громадського здоров'я наразі мають виключно здобувачі з попередньою медичною освітою.

Статус, повноваження і функціонал медичних сестер/братів невідповідні до вимог сучасної медицини.

Залучення соціальних працівників до надання соціально-медичних послуг є обмеженим і відбувається переважно на спеціалізованому рівні медичної допомоги (у сферах протидії епідеміям ВІЛ/СНІДу і туберкульозу, наркології, паліативного догляду та психічного здоров'я). Основною причиною низького рівня залучення соціальних працівників до соціально-медичних послуг є законодавчі колізії: основний нормативний документ щодо діяльності соціальних працівників (Закон України «Про соціальні послуги», 2019 р.) не визначає поняття медико-соціальної чи клінічної соціальної роботи; система переадресації між ЗОЗ та соціальними службами або громадськими організаціями — надавачами соціальних послуг працює тільки в окремих сферах; немає розуміння ролі та функціоналу соціальних працівників у ЗОЗ; освітні програми для соціальних працівників та соціальних робітників не мають спеціалізації з соціально-медичних послуг чи клінічної соціальної роботи.

2. Аналіз сфери СОЗ у 2030, включно з вимірюваними показниками цього стану

Післявоєнний період до 2030 р. став часом не відбудови, а побудови системи охорони здоров’я (СОЗ) європейського зразка, яка забезпечуватиме доступність, прийнятність та якість медичних послуг для покращення здоров'я та добробуту населення України.

У 2030 році очікувана тривалість життя та здорового життя населення України наближатиметься до середньоєвропейського рівня.

Україна досягне індикаторів Цілей сталого розвитку ООН визначених Національною доповіддю у сфері здоров’я до 2030: «забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці».

Організація та фінансування системи охорони здоров'я

Медична практика (медичне обслуговування) в Україні здійснюється закладами охорони здоров’я різної форми власності, фізичними особами-підприємцями та суб’єктами незалежної професійної діяльності (лікарями, медичними сестрами/братами). Право на медичну практику отримують всі вище перераховані суб’єкти медичної практики, які задекларували свою відповідність до вимог затверджених КМУ.

Інституційно СОЗ представлена: МОЗ, НСЗУ, ДП «Медичні закупівлі України», ДП «Державний експертний центр», ДП «Електронне здоров'я», ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України», Органом самоврядування медичних працівників (лікарів, медичних сестре/братів), Асоціація фахівців громадського здоров’я.

За функціями:

- Міністерство охорони здоров’я України (МОЗ) формує та координує реалізацію політики у сфері ОЗ; здійснює контроль за дотриманням суб’єктами медичної практики порядку здійснення медичної практики в Україні.

- НСЗУ є автономною фінансовою агенцією в системі СОЗ; здійснює закупівлю медичних послуг у провайдерів системи охорони здоров’я.

- ДП «Медичні закупівлі України» — автономна структура, що відповідальна за стратегічні та високовартісні закупівлі державного рівня із прозорим, антикорупційним механізмом формування потреб, відповідних медико-технічних вимог і контролем ефективності використання поставлених товарів та послуг.

- ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України» — науково-аналітична організація, що забезпечує підґрунтя для формування політики збереження

здоров’я населення, розробки національних стандартів здоров’я, формуванні нових знань у питаннях здоров’я та біобезпеки.

- ДП «Державний експертний центр» — автономна експертна агенція в системі СО, займається регулюванням клінічних випробувань та державної реєстрації лікарських засобів, фармаконаглядом, стандартизацією медичної допомоги; та оцінюванням медичних технологій.

- ДП «Електронне здоров'я» — адміністратор та координатор розвитку цифрової платформи охорони здоров’я, яка має ідеологію сталого розвитку та інтероперабельності, що є зразком дотримування принципів ВООЗ і найкращих світових практик. Внаслідок балансу учасників (пацієнтів, лікарів, розробників, страхових компаній, МОЗ, Мінцифри, ДП «Електронне здоров’я», ЦГЗ, науковців, волонтерських організацій, кіберполіції та інші) створюється постійна гармонічна потреба функціонала й стандартизації, який задовольняється як ринком, так і державою.

- Заклади охорони здоров’я державної та комунальної форми власності набули правового статусу, який забезпечує їм фінансову та організаційну автономію, що сприятиме їхньому розвитку.

- Орган лікарського самоврядування є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об’єднує всіх лікарів України та утворена з метою забезпечення реалізації завдань лікарського самоврядування. Орган самоврядування є відповідальним за доступ лікаря до професії, безперервний професійний розвиток, забезпечує організаційну та професійну незалежність, а також механізми професійної відповідальності, відстоює інтереси лікарів. За цим принципом створено орган самоврядування інших фахівців у сфері охорони здоров’я (медичних сестер/братів, реабілітологів, фахівців громадського здоров’я та інших).

- Усі місцеві органи влади в Україні несуть відповідальність за покращення здоров’я свого населення шляхом надання консультацій щодо політики охорони здоров’я та створюючи інфраструктуру здоров’я, а також фінансуючи регіональні/місцеві програми збереження здоров’я населення.

Медицина є рівнодоступною для населення незалежно від соціально-економічних та географічних можливостей кожного громадянина без катастрофічних витрат для його статків.

Доступність медичної допомоги збільшується шляхом збільшення фінансування, а відповідно — розширення пакетів медичних гарантій (ПМГ). Зростання фінансування також відбувається шляхом збільшення державних видатків на охорону

здоров’я, а також інших джерел фінансування, зокрема через добровільне медичне страхування.

Активно розвивається добровільне медичне страхування. Громадяни, які бажають отримати додаткові медичні послуги та ліки або мати більший комфорт у їх отриманні, можуть придбати поліси добровільного медичного страхування додатково до гарантованих державою пакетів медичної допомоги.

НСЗУ гарантує оплату основних медичних послуг та ліків належної якості на всіх рівнях медичної допомоги.

На рівні первинної медичної допомоги фінансування відбувається за змішаною формою, переважно на основі капітаційної ставки, а також доплат за індикатори якості.

На рівні спеціалізованої медичної допомоги фінансування відбувається переважно за обсяг наданої медичної допомоги.

Формування переліку закупівель лікарських засобів, медичних виробів та інших медичних технологій відбувається за допомогою методики оцінки медичних технологій (health technology assessment), яка дозволяє здійснювати державні закупівлі на підставі показників клінічної ефективності, економічної доцільності та організаційних проблем їхнього застосування.

Захворювання пов’язані з психіатрією, реабілітацією, паліативною допомогою, орфанними захворюваннями, а також захворювання, що мають епідемічний характер фінансуються за окремими (захищеними) статтями фінансування.

Кожен, хто потребує основних життєво необхідних ліків, може отримати їх безоплатно або з невеликою доплатою в аптеках чи під час перебування в лікарні — перелік ліків, що фінансуються через програму «Доступні ліки» щороку розширюється.

Мережа лікарень радикально осучаснена. Лікарні є оснащеними відповідно до вимог НСЗУ й готові надавати допомогу цілодобово за найвищими європейськими стандартами з високим рівнем доказовості.

Відновлення пошкодженої медичної інфраструктури відбувається відповідно до медико-демографічної структури населення та аналізу потреб у напрямах медичної допомоги.

Розвинена мережа центрів паліативної та хоспісної допомоги, а також відділень тривалого догляду різної форми власності та фінансування.

Створена мережа реабілітаційних центрів найвищих європейських стандартів, відповідно до актуальних потреб в різних формах реабілітації. Підготовка реабілітологів відбувається за акредитованими європейськими програмами.

Суб'єктно-правові відносини у СОЗ України

Лікарі мають суб'єктність, що означає можливість вибору форми здійснення лікарської діяльності як: фізична особа-підприємець, найманий працівник за трудовим договором (контрактом), суб'єкт незалежної професійної діяльності; або за цивільноправовим договором із закладом охорони здоров'я будь-якої форми власності.

Рівність у правах, широкі можливості у виборі місця роботи, можливість вибору форми економічних взаємовідносин з іншими суб'єктами забезпечує професійну реалізацію та конкуренцію, а відтак збільшує якість медичної послуги, усуває передумови для неофіційних платежів.

Висхідна автономія закладів охорони здоров'я та ліцензування індивідуальної медичної практики дає можливість пацієнту обирати не лише заклад (будь-якої форми власності), але й лікаря та страхові компанії.

Доступ пацієнтів до медичної допомоги збільшується через поінформованість пацієнтів про свої права, необхідність планових обстежень та географічну доступність місць, де можна отримати медичну допомогу.

Пацієнт зацікавлений у збереженні власного здоров'я шляхом дотримання рекомендацій щодо здорового способу життя, запобігання захворюванню та вчасному проходженню скринінгових програм.

Електронна система охорони здоров'я

У 2030 році буде створена цифрова платформа охорони здоров'я (ЦПОЗ), яка матиме ідеологію сталого розвитку та інтероперабельності, вона відповідатиме принципам ВООЗ і найкращим світовим практикам.

Через баланс учасників, до яких належать: пацієнти, лікарі, розробники, страхові компанії, МОЗ, Мінцифри, ДП «Електронне здоров'я», ЦГЗ, науковці, волонтерські організації, кіберполіція та інші, створюється постійна гармонічна потреба функціонала, який задовольняється як ринком, так і державою. Водночас державні органи більше сконцентровані на побудові політик, контролі якості, впровадженні стандартизації й створенні мотиваційного середовища для компаній-розробників, які мають змогу вільно створювати новий функціонал, сервіси, за зрозумілими для них правилами. Найкращі і найвдаліші рішення держава може враховувати за принципом ДПП. Платформа рішень дозволяє вільно надавати продукти й сервіси від різних компаній.

ЦПОЗ повноцінно взаємодіє з різними національними реєстрами, системами через національну шину даних (trembita.gov.ua).

Структуровані інтегровані інструменти комунікації допомагають покращити якість взаємодії учасників.

В ЗОЗах встановлюють сучасну комп'ютерну техніку та мережі, що обслуговуються високопрофесійними адміністраторами. Структурована інформація доступна для прийняття управлінських рішень і керування ЗОЗ в реальному часі за допомогою різноманітних програм і сервісів.

НСЗУ отримує всі необхідні дані в реальному часі для прийняття управлінських рішень, рекомендацій ЗОЗам, проведення виплат та координації приватних страхових компаній, використовуючи основний інструмент ЕСОЗ, що тісно інтегрований із ЦПОЗ.

Пацієнти отримують різноманітний функціонал, що допомагає: запобігти захворюванням (профілактика), обрати лікаря та ЗОЗ за рейтингом, контролювати хід лікування, реабілітації. Пацієнти, контролюючи свої електронні історії хвороб, допомагають НСЗУ виявити помилкові послуги, виявити прогалини та проблеми.

Пацієнт є власником своїх даних, які зберігаються з використанням технологій захисту (наприклад, блокчейн). Медичні дані пацієнта можуть, за згодою власника, бути передані або продані, відкриті або закриті, але завжди всі доступи до чутливих даних журналюються.

ДП «Електронне здоров'я» є незалежною, стабільною організацією, що координує всі технічні питання з підтримки, розробки, впровадження, а також займається питаннями стандартизації, консультуванням, активно бере участь у розвитку ЦПОЗ.

Цифрове середовище ОЗ створює умови для мотивації й розвитку потенціалу людських ресурсів, розвитку ЗОЗ, регіональних інституцій, збалансовано надає передові сервіси для всіх зацікавлених сторін, створює відкритий ринок для рішень, що сумісні й актуальні, зокрема, для ЕС.

Розвиток системи громадського здоров'я в Україні

Створено ефективну систему громадського здоров'я, яка сприяє переорієнтації охорони здоров'я від політики лікування до політики профілактики та зміцнення/збереження здоров'я людини.

Забезпечено інституційне функціонування Центрів контролю та профілактики хвороб.

Здоров'я населення є однією з основних цінностей держави. Політика ВООЗ «Здоров'я в кожну політику» є базовою під час формування та реалізації державної політики в Україні на всіх рівнях влади та в усіх секторах суспільної діяльності. У суспільстві проводиться комунікативна кампанія популяризації здоров'я населення та підвищення медичної грамотності. Медична культура населення зросла шляхом поінформованості громадян про ризики та відповідального ставлення до свого здоров'я.

Створено єдину систему біобезпеки та біозахисту, спрямовану на захист здоров’я людини та навколишнього середовища від впливу небезпечних біологічних агентів, зокрема таких, що можуть спричинити надзвичайні ситуації та загрожувати національній та міжнародній безпеці.

Впроваджено європейські стандарти та практики в системі крові, а також у системі нагляду за інфекційними захворюваннями, забезпечивши максимальне охоплення населення імунопрофілактикою.

Створено Національний фонд громадського здоров’я, який у формі цільових програм фінансує заходи попередження та зменшення впливу хронічних неінфекційних захворювань на здоров’я людей. Наповнення фонду відбувається через спрямування 1% від надходжень до Держбюджету від акцизу на тютюнові вироби, рідини для електронних сигарет, алкогольні вироби, солодкі напої (після запровадження акцизу на солодкі напої) та вироби, що містять трансжири, які перевищують допустимі норми.

Україна повною мірою імплементувала Рамкову конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну, її Керівних принципів та рішень сторін для подолання епідемії вживання тютюну та нікотину, що у 2030 році допоможе започаткувати впровадження політики «Завершення ери тютюну».

Людські ресурси в охороні здоров’я в Україні

Завершено реформування медичної освіти на всіх рівнях, відповідно до європейських стандартів — для медсестринства, лікарів та управлінських кадрів.

Медична професія викликає повагу, а середні зарплати в системі охорони здоров’я є відповідними до рівня складності та відповідальності професії.

Вища медична освіта в Україні збігається з європейськими стандартами якості вищої освіти, що підтверджують високі показники випускних іспитів студентів, а також якісні показники професорсько-викладацького складу, науковими досягненнями та іншими. Шлях професійного становлення лікаря (від додипломної підготовки до отримання дозволу на лікарську практику) є тривалим і відповідає освітнім стандартам країн Європейського Союзу. Медичні заклади вищої освіти входять до сотні найпрестижніших закладів вищої освіти у світі.

3. Основні проблеми, які необхідно вирішити в СОЗ, щоб досягти бажаних результатів

Людина, її життя та здоров'я визнаються Конституцією України найвищою соціальною цінністю.

Метою системи охорони здоров’я в Україні є забезпечення права для людей на універсальний доступ до якісної медичної допомоги без фінансових труднощів,

захист у разі надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я та міцне здоров'я й благополуччя у будь-якому віці.

Для досягнення орієнтирів післявоєнної побудови системи охорони здоров'я європейського зразка в Україні, окреслених у Розділі 1, необхідно вирішити низку проблем та прийняти відповідні управлінські рішення.

1. *Для забезпечення конкуренції на ринку медичних послуг, яка не лише слугуватиме інструментом прозорого ціноутворення та фінансування СОЗ, але й суттєво сприятиме підвищенню якості медичної допомоги, необхідно:*

- ухвалити закон України «Про професійне ліцензування медичних працівників», щоб на законодавчому рівні закріпити процедури впровадження ліцензування професійної діяльності медичних працівників; це передбачатиме не тільки одержання дозволу до професії після закінчення навчання, а й законодавчо закріпить можливість вибору форми лікарської діяльності (як ФОП, за трудовим чи цивільноправовим договором із закладом ОЗ та за цивільноправовим договором із пацієнтом); це забезпечить професійний розвиток медичного працівника, який одержав ліцензію, та зробить його відповідальним за діяльність у межах ліцензованої професійної діяльності, а інформацію про медичного працівника максимально доступною для пацієнта; це допоможе впровадити законодавчі механізми відповідальності у випадку медичної помилки та порушення умов дозволу на індивідуальну медичну практику;

- ухвалити закон України «Про лікарське самоврядування», що передбачатиме створення органу медичного самоврядування — незалежного органу представництва лікарів, контролю якості надання медичної допомоги;

- переглянути нормативні документи, що регламентують діяльність та правовий статус закладів охорони здоров'я державної та комунальної форми власності з тим, щоб забезпечити їм фінансову та організаційну автономію.

2. *Для розбудови цифрового середовища охорони здоров'я, відповідно до стандартів ВООЗ та найкращих світових практик:*

- удосконалити законодавство, що регламентує діяльність E-Health в Україні, до сучасного рівня цифровізації (без необхідності паперових носіїв загалом); формування бюджету для фінансування відповідних процесів; залучення експертів для формування стратегії, стандартизації та мотиваційного середовища учасників (застаріла нормативно-правова база не дає можливості реалізовувати ефективні рішення та є застарілою, змушує втілювати компромісні та застарілі рішення);

- переглянути підходи до централізації та децентралізації системи E-Health; архітектура системи повинна бути гнучкою: із можливістю підтримки централізованих та децентралізованих сервісів, із захистом та пильним контролем доступу до даних, із відображенням цих фактів доступу у відповідних кабінетах громадянина/пацієнта/лікаря;

- створити збалансовану платформу сталого розвитку E-Health (цифрова платформа охорони здоров'я — ЦПОЗ), що буде розвиватись на основі інтересів зацікавлених сторін: пацієнтів, лікарів, асоціацій, бізнесу, громадських і волонтерських організацій, МОЗ, ЦГЗ, Мінцифри, НСЗУ, страхових компаній, ДП «Електронне здоров'я», науковців, освітян, кіберполіції, незалежного експертного середовища; поточна система ЕСОЗ продовжує розвиток як інструмент НСЗУ для реалізації фінансової реформи;

- впровадити повний електронний документообіг в СОЗ, сучасні цифрові інструменти, зокрема стандартизовані електронні історії хвороби, структуровані електронні медичні записи, віртуальні кабінети лікарів, електронні консультації між спеціалістами, та інше, що дозволить більш ефективно планувати й керувати документообігом, скорочувати час і покращувати якість прийняття клінічних та управлінських рішень, не лише прозоро й оперативно відстежувати помилки в наданні медичної допомоги, але й попереджувати їх у майбутньому через сервіси електронних асистентів, системи підтримки клінічних рішень; це також забезпечить повноцінну взаємодію ЦПОЗ із різними національними реєстрами, системами, інституціями через національну шину даних (trembita.gov.ua);

- для однозначної ідентифікації пацієнта варто забезпечити використання національного ідентифікатора громадянина (id.gov.ua) та впровадити технологію Master Patient Index для людей неідентифікованих або іноземців;

- активно розвивати платформу ДІЯ, як інтерфейсу для взаємодії з громадянами, зокрема використання її можливостей для СОЗ;

- забезпечити можливість залучення бізнес-середовища до розробки та ринкового розповсюдження сервісів, послуг, рішень без бюрократичних обмежень та без залежності від монополій;

- побудувати мотиваційне середовище генерації даних; інтеграція цих даних із показниками ефективності для виплат і системами, що допомагають лікарям приймати рішення, проводити консультації та лікування, зокрема за відповідними протоколами, може бути значним мотиватором; лікарський ресурс необхідно використовувати більш ефективно, тому необхідно мотивувати впровадження в ЗОЗ асистентів лікаря, зокрема для введення медичних записів і відповідні цифрові інструменти для цього; варто також

оптимізувати медичні форми для цифрового використання;

- контроль за даними варто делегувати на найбільш зацікавленого в об'єктивності учасника — пацієнта, наприклад, через персональний кабінет пацієнта; це допоможе збудувати збалансовану, орієнтовану на людину систему, в якій пацієнт є власником своїх медичних даних, що мають цінність; збереження пацієнтом своїх даних про профілактичні активності, спортивні досягнення, здоровий спосіб життя, якими можна поділитися зі страховими компаніями, допоможе отримати найвигіднішу пропозицію на комерційне страхування;

- встановити в ЗОЗ сучасну комп'ютерну техніку, мережі та забезпечити їхнє обслуговування високопрофесійними адміністраторами; також забезпечити ліцензійними пакетами необхідного програмного забезпечення; сформувати конкурентні параметри для якісних програмних та апаратних компонентів та послуг із підтримки під відповідні типові завдання, для формування якісної ІТ інфраструктури у сфері ОЗ;

- створити можливості для залучення професіоналів через ринковий рівень фінансової винагороди, зменшення бюрократичних перепон для реалізації сучасних задумів та побудови ефективної взаємодії з суміжними інституціями;

- упровадити цифрові інструменти аудиту й контролю ефективності дорогих виробів медичного призначення та формування потреб.

Вищенаведене дозволить збирати перевірену, своєчасну, структуровану інформацію, як підґрунтя для прийняття управлінських рішень у реальному часі за допомогою різноманітних програм і сервісів. Водночас:

- НСЗУ отримує всі необхідні дані для прийняття управлінських рішень, рекомендацій для ЗОЗ, проведення виплат та координації приватних страхових компаній, використовуючи основний інструмент ЕСОЗ, що тісно інтегрований із ЦПОЗ;

- страхова медицина через цифрові рішення інтегрована із ЗОЗ, лікарями, пацієнтами й мотивує пацієнтів до профілактики, а лікарів та ЗОЗів до підвищення якості наданих послуг;

- пацієнти отримують різноманітний функціонал, що допомагає запобігати захворюванню (профілактика), а також обрати за рейтингом лікаря та ЗОЗ, контролювати хід лікування, реабілітації. Водночас ревізія пацієнтами своїх електронних історій хвороб та зворотний зв'язок допомагає органу контролю

якості медичної допомоги виявляти помилкові послуги та проблеми.

3. *З метою посилення впливу системи громадського здоров'я, впровадження заходів, направлених на збереження здоров'я населення, як стратегічного капіталу держави, необхідно:*

- запровадити системний підхід до розв'язання сучасних проблем у сфері громадського здоров'я, зокрема шляхом міжсекторальної взаємодії;

- розробити та ухвалити низку підзаконних нормативно-правових актів, які дозволять реалізувати положення, закріплені в законі України «Про систему громадського здоров'я»;

- передбачити постатейне фінансування громадського здоров'я в Державному Бюджеті;

- створити Національний фонд громадського здоров'я, з огляду на обмеженість фінансування сфери охорони здоров'я, а також із метою пошуку додаткових джерел фінансування та забезпечення сталого фінансування заходів щодо попередження поширенню хронічних неінфекційних захворювань; також забезпечити наповнення фонду через спрямування 1% від надходжень до Державного Бюджету, отриманих з акцизу на тютюнові вироби, зокрема рідини для електронних сигарет, алкогольних виробів, солодких напоїв та виробів, що містять трансжири;

- для подолання епідемії вживання тютюну та нікотину варто повною мірою імплементувати Рамкову конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну, її Керівних принципів та рішень сторін;

- для зниження рівня вживання алкоголю варто втілити повною мірою політики та ініціативи ВООЗ щодо вживання алкоголю (SAFER);

- забезпечити умови для реалізації Цілі 3 «Міцне здоров'я та благополуччя» Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року;

- до 2024 року завершити виконання Угоди про асоціацію та ЄС у сфері громадського здоров'я.

4. *З метою розв'язання проблеми кадрового забезпечення сфери охорони здоров'я варто розробити та прийняти державну концепцію кадрової політики в охороні здоров'я в Україні за участю усіх зацікавлених сторін. Концепція розв'язання таких проблем містить такі рішення, як:*

- вдосконалення підготовки кадрів (додипломної й післядипломної освіти), а саме практичної підготовки фахівців та їх конкурентоспроможності на міжнародному ринку праці. Забезпечити створення в Україні мережі університетських клінік та лікарень, відповідно до кращих міжнародних практик. Передбачити перегляд Положення про Університетську клініку, в якому розширити можливості для залучення ЗОЗ у систему підготовки медичних кадрів;

- підготовка та прозорий кадровий відбір управлінських кадрів, здатних працювати в умовах ринкової економіки;

- вдосконалення системи планування, потреби в медичних кадрах, яка б відповідала сучасному стану і розвитку медичної галузі в цілому по державі, а також в регіональному та місцевому розрізі. Для цього створити повну базу реєстру медичних кадрів, включно з приватними медичними закладами;

- підвищення престижності професії лікаря, вдосконалення системи оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

5. *Розробити та рекомендувати до впровадження типові трудові та цивільноправові договори медичних працівників із закладами ОЗ, які б забезпечували диференціацію розміру оплати праці медичних працівників залежно від рівня їх кваліфікації, обсягів, якості, складності, ефективності та умов виконуваної роботи.*

Для цього варто запровадити клінічні індикатори якості.

4. Політика розв'язання проблем у системі охорони здоров'я в перспективі 2030 року

4.1. Нормативні документи/положення, які належать до угоди про асоціацію між Україною та ЄС та іншими міжнародними угодами/договорами у сфері охорони здоров'я

Перед тим, як окреслити основні напрями формулювання політики розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року, наголошуємо на необхідність виконання міжнародних зобов'язань України в контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та іншими міжнародними угодами/договорами у сфері охорони здоров'я.

Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

На виконання Статті 21 Співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин

Інституційна структура та правове узгодження

Правові рамки боротьби проти наркотиків в Україні містять спеціальне законодавство та положення Кримінального кодексу, у якому передбачені кримінальні та адміністративні санкції. Вони частково узгоджені з acquis ЄС. Україна є стороною відповідних конвенцій у сфері міжнародного контролю наркотичних засобів, зокрема у Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин.

Термін дії останньої національної політичної стратегії щодо наркотиків завершився у 2020 році, а Україна досі не ухвалила нову стратегію. Центр психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю виконує функції європейського контактного пункту з питань наркотиків згідно з Регламентом (ЄС) 1920/2006.

Тому необхідно розробити та прийняти Стратегію державної політики щодо наркотиків.

Існує певний рівень міжвідомчої співпраці, яку координує Міністерство охорони здоров'я.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками є центральним органом виконавчої влади, який реалізує національну політику у сфері наркотиків. В Україні немає національної системи раннього попередження стосовно психоактивних речовин.

У 2010 році був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Європейським центром моніторингу наркотиків та наркозалежності (EMCDDA) та Міністерством охорони здоров'я України, у якому передбачені рамки для співпраці з Центром психічного здоров'я й моніторингу наркотиків та алкоголю МОЗ України. У 2018 році він був переглянутий і підписаний EMCDDA, проте досі не підписаний Україною.[18]

Зважаючи на надзвичайно високий рівень актуальності тематики психічного здоров'я для України, необхідно підписати Меморандум про взаєморозуміння між Європейським центром моніторингу наркотиків та наркозалежності (EMCDDA).

4.2. Формулювання політики охорони здоров'я

1. ***Нормативно-правове забезпечення***

- *Для забезпечення виконання пункту щодо створення органу лікарського самоврядування* варто розробити та прийняти Закон України «Про лікарське самоврядування», що забезпечить: виконання Україною Глави 22 «Громадське

[18] Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі Брюссель, 01.02.2023 SWD(2023) 30 final

здоров'я» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема «….зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, шляхом впровадження реформ...»; виконання Резолюції 27-ої Всесвітньої Медичної Асамблеї (Мюнхен, 1973 р.) із доповненнями Резолюції 35-ї Всесвітньої Медичної Асамблеї (Венеція, 1983 р.), а також виконання положень Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 308. Умови роботи медичних працівників повинні визначатися позиціями лікарських товариств, лікарям мають бути гарантовані моральна, економічна та професійна незалежність, а медичне товариство повинно бути адекватно представлене в усіх державних інститутах. Законом встановити права лікарів на незалежну професійну діяльність, а саме: шлях входження в професію, отримання права на лікарську діяльність, отримання права на вибір форми здійснення лікарської діяльності (іншими словами: медичної практики, медичного обслуговування). Цей закон має регулювати відносини, що виникають у процесі створення та діяльності органу лікарського самоврядування.

- *Для забезпечення якості медичної допомоги та підвищення автономії лікарської спеціальності* розробити та прийняти Закони України: «Про професійне ліцензування медичних працівників», «Про страхування на випадок медичної помилки», «Про орган контролю якості медичної допомоги». Таким чином, надавши лікарям статусу суб'єктів із правом медичної практики. Законодавство має також регулювати відносини, що виникають між суб'єктами медичної практики, лікарської діяльності, пацієнтами, страховими компаніями та компетентними державними органами в процесі здійснення медичної практики та лікарської діяльності. *Також внести зміни до законів України*: «Про ліцензування видів господарської діяльності» (виключити «медична практика», оскільки доступ до медичної практики буде регулюватися новим законом)», «Основи законодавства України про охорону здоров'я» у сфері законодавчої підтримки в призупиненні ліцензії на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, а також змінити визначення — «медичні послуги» та «медичне обслуговування», оскільки змінюються суб'єкти, які отримують право на надання медичних послуг. Також внести зміни до закону «Про страхування» щодо врегулювання питань страхування цивільноправової відповідальності лікарів як суб'єктів лікарської діяльності та медичної практики; взаємовідносин лікарів та страховиків;

- *З метою врегулювання питань підготовки медичних кадрів та безперервного професійного розвитку* варто розробити та затвердити стратегію кадрового розвитку системи охорони здоров'я. у якій передбачити планування розвитку кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я, відповідно до потреб галузі та

соціально-економічного розвитку України.

- *Для забезпечення контролю якості впровадження змін та моніторингу якості медичної допомоги*, запровадити практику регулярної оцінки виконання гарантованого пакету медичних послуг на рівні первинної медичної допомоги з внесенням відповідних змін до пакетів ПМД на основі проведеної оцінки на основі індикаторів якості медичної допомоги.

- *З метою сприяння розвитку електронної охорони здоров'я в Україні*, рекомендацій ВООЗ та кращих міжнародних практик, розробити та затвердити стратегію розвитку та застосування E-Health. У стратегії передбачити питання архітектури, інфраструктури, стандартизації й термінології, професійного кадрового потенціалу, фінансування, розробки відповідної нормативно-правової бази розвитку E-Health, створення умов для врегулювання питань кіберзахисту, політики інформаційної безпеки, цілісності та безпеки даних, медичної таємниці, механізмів взаємодії з лікарями та пацієнтами, цифрової системи керування та громадського контролю, інтеграції з державними реєстрами, системи ідентифікації тощо.

- *З метою контролю захворюваності та смертності від хронічних неінфекційних захворювань*, варто розробити та затвердити національну стратегію профілактики та боротьби з НІЗ, в якій обов'язково врахувати взаємозв'язок факторів ризику з виникненням НІЗ. Пріоритезувати її виконання в політиці розвитку системи охорони здоров'я України.

- У кримінальному кодексі України посилити відповідальність за недотримання законів у сферах тютюн, алкоголь, трансжири тощо.

- *З метою покращення якості та доступності послуг у сфері психічного здоров'я*, розробити та затвердити стратегію розвитку системи охорони психічного здоров'я в Україні. В стратегії передбачити: питання міжсекторальності проблематики, розвиток інфраструктури, зокрема децентралізацію та розвиток позастаціонарних форм здійснення спеціалізованої допомоги, створення системи кризового консультування; покращення надання фахової підтримки щодо психічного здоров'я на рівні первинної медичної допомоги; реорганізації процесу отримання допомоги в закладах охорони здоров'я на рівні спеціалізованої медичної допомоги; впровадження чіткого механізму перенаправлення між наявними службами, розвитку мультидисциплінарних команд, розбудову системи охорони психічного здоров'я, зокрема на рівні територіальних громад, стандартизацію методик надання допомоги у сфері психічного здоров'я відповідно до міжнародних стандартів; удосконалення підготовки та безперервний професійний розвиток фахівців даного напряму, зокрема середнього медичного персоналу, лікарів, клінічних психологів, реабілітологів, а також

соціальних працівників та інших фахівців, а також забезпечити цільове фінансування розвитку даного напряму.

- *З метою стандартизації норм вітчизняного законодавства норм ВООЗ та кращих міжнародних практик*, варто усунути низку правових неточностей у питаннях вакцинації, протидії поширенню туберкульозу та хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), внести відповідні зміни в Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб».

- *З метою зниження рівня вживання алкоголю та мінімізації його шкідливого суспільного впливу*, варто втілити повною мірою політику та стратегію ВООЗ щодо вживання алкоголю (SAFER). Розробити та затвердити план дій із профілактики та боротьби з негативними наслідками вживання алкоголю населенням з урахуванням національного контексту.

- *З метою виконання Статті 21 Співробітництво в боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин Угоди про асоціацію між Україною та ЄС*: розробити та затвердити національну політичну стратегію щодо наркотиків; створити національну систему раннього попередження стосовно психоактивних речовин.

- *З метою повної імплементації Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну, її Керівних принципів та рішень сторін, варто* опрацювати статтю 15 Директиви 2014/40/ЄС щодо впровадження системи простежуваності тютюнових виробів та внести відповідні зміни у вітчизняне законодавство.

- *З метою розбудови системи громадського здоров'я в Україні, відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу*, варто розробити та затвердити нормативно-правові акти, необхідні для реалізації Закону України «Про систему громадського здоров'я», прийняти закони України «Про біологічну безпеку та біологічний захист; «Про подолання туберкульозу в Україні»; гармонізувати законодавство України до законодавства ЄС у сфері санітарних та фітосанітарних норм, безпеки харчових продуктів; вдосконалити законодавство щодо заборони реклами та інших видів стимулювання продажу алкогольних напоїв, харчових продуктів з надмірною кількістю цукру, солі.

- *З метою забезпечення ефективного функціонування системи цивільного захисту* варто переглянути нормативно-правову базу, яка регламентує координацію між системою громадського здоров'я, екстреною медичною допомогою та медициною катастроф, а також структурами щодо питань надзвичайних ситуацій, безпеки харчових продуктів, ядерного регулювання, екології, охорони кордону, безпеки та захисту.

- *З метою сприяння розвитку донорства крові в Україні* варто забезпечити розробку та ухвалення нормативно-правового документа щодо функціонування Інформаційного простору системи крові, а також врегулювати питання відшкодування вартості компонентів донорської крові в межах програми медичних гарантій.

- *Для формування доказового підґрунтя політики збереження здоров'я населення* сприяти розвитку науки в охороні здоров'я, а також в державному бюджеті України передбачити захищену статтю видатків на фінансування науки у СОЗ, зокрема започаткувати когортне дослідження наслідків війни на здоров'я населення України.

2. Інституційні зміни

Інституційно СОЗ представлена: МОЗ, ДП «Електронне здоров'я», Органом лікарського самоврядування, мережею медичних університетів (із клінічними базами/ університетськими клініками), НСЗУ, ДП «Медичні закупівлі України», ДП «Державний експертний центр», ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України», регіональними центрами контролю та профілактики хвороб.

За функціями:

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) формує та координує реалізацію політики у сфері ОЗ; здійснює контроль за дотриманням суб'єктами медичної практики порядку здійснення медичної практики в Україні.

Необхідно внести зміни до положення про МОЗ, вивівши з його функціонала систему ліцензування професійної діяльності медичних працівників, водночас залишити повноваження:

- ліцензування медичної діяльності медичних підприємств, установ, організацій, які перебувають у підпорядкуванні центральних органів виконавчої влади;
- ліцензування діяльності медичних підприємств, установ, організацій, які виконують послуги та роботи з надання швидкої та невідкладної медичної допомоги незалежно від форми власності;
- ліцензування медичної діяльності підприємств, установ, організацій всіх форм власності, крім комунальної, які надають стаціонарну медичну допомогу.

Створення «органу медичного самоврядування» як недержавного професійного медичного об'єднання медичних працівників, що діє на принципах обов'язкового членства. Ця інституція повинна:

- об'єднувати всіх медичних працівників, що мають ліцензії: членство в такому органі повинне бути умовою здійснення їх професійної діяльності;

- здійснювати «ліцензування професійної діяльності медичних працівників» — отримання медичними працівниками (лікарями, медичними сестрами) дозволу на здійснення медичної діяльності;
- приймати рішення про продовження дії ліцензії на новий трирічний/п'ятирічний строк;
- застосовувати санкції (позбавлення або зупинення дії ліцензії) тощо.

Функціонування такого нового органу як орган медичного самоврядування дозволить зменшити адміністративну залежність лікарів від адміністрації закладів охорони здоров’я та чиновників.

Орган лікарського самоврядування є недержавною некомерційною професійною організацією, яка об’єднує всіх лікарів України та утворена з метою забезпечення реалізації завдань лікарського самоврядування. Орган самоврядування відповідає за доступ лікаря до професії та безперервного професійного розвитку, забезпечує організаційну та професійну незалежність, забезпечує механізми професійної відповідальності та відстоює інтереси лікарів. За цим принципом створено органи самоврядування інших фахівців у сфері охорони здоров’я (медичних сестер/братів, реабілітологів, фахівців громадського здоров’я та інших).

ДП «Електронне здоров'я» — адміністратор та координатор розвитку E-Health, яка має ідеологію сталого розвитку та інтероперабельності, що відповідає принципам ВООЗ і найкращих світових практик. Через баланс учасників (пацієнтів, лікарів, розробників, страхових компаній, МОЗ, Мінцифри, ДП «Електронне здоров’я», ЦГЗ, науковців, волонтерських організацій, кіберполіції та інші) створена постійна гармонічна потреба функціонала та стандартизації, який задовольняється як ринком, так і державою.

Мережа медичних університетів — мережа автономних закладів вищої медичної освіти, є основою для дипломного та післядипломного навчання медиків забезпечує їхню підготовку. Клінічними базами медичних університетів слугують університетські лікарні та провідні регіональні лікарні (надкластерні медичні заклади).

- НСЗУ є автономною фінансовою агенцією в системі СОЗ. Вона здійснює закупівлю медичних послуг у суб’єктів медичної практики.

- ДП «Медичні закупівлі України» — автономна структура, що відповідає за стратегічні та високовартісні закупівлі державного рівня із прозорим, антикорупційним механізмом формування потреб, відповідних медико-технічних вимог і контролем ефективності використання поставлених товарів та послуг.

- ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України» — науково-аналітична організація, що забезпечує підґрунтя для формування політики збереження

здоров’я населення, розробки національних стандартів здоров’я, формуванні нових знань у питаннях здоров’я та біобезпеки, реалізація яких здійснюється через мережу регіональних Центрів контролю та профілактики хвороб.

- ДП «Державний експертний центр» — автономна експертна агенція в системі СОЗ, що регулює клінічні випробування та державну реєстрацію лікарських засобів, займається фармаконаглядом, стандартизацією медичної допомоги та оцінюванням медичних технологій.

Усі місцеві органи влади в Україні несуть відповідальність за покращення здоров’я свого населення шляхом надання консультацій щодо політики охорони здоров’я та створюючи інфраструктуру здоров’я, а також фінансуючи регіональні/місцеві програми збереження здоров’я населення.

Створити Національний фонд громадського здоров’я, який у формі цільових програм фінансуватиме заходи попередження та зменшення впливу хронічних неінфекційних захворювань на здоров’я людей. Наповнення фонду відбувається через спрямування 1% від надходжень до Держбюджету від акцизу на тютюнові вироби, рідини для електронних сигарет, алкогольні вироби, солодкі напої (після запровадження акцизу на солодкі напої) та вироби, що містять трансжири.

Створити Національний трансфузіологічний центр, як спеціалізовану державну установу у сфері управління МОЗ України, після видання Указу Президента України про скасовування правового режиму воєнного стану, із метою забезпечення ефективного управління суб’єктами системи крові та координації діяльності системою крові.

Також варто залучити для виконання окремих заходів та функцій у системі громадського здоров’я працівників недержавних організацій без медичної освіти (із визначенням механізмів їх залучення та стандартів оцінки якості).

3. Фінансування

Фінансування заходів, програм та послуг у системі охорони здоров’я має відбуватися з різних прозорих джерел:

1) бюджетна (державний бюджет та місцевий бюджет);
2) донорська допомога;
3) господарська діяльність;
4) інші, незаборонені законодавством джерела фінансування.

Бюджетними коштами повинні покриватись базові й критичні компоненти.

Донорська допомога повинна бути скоординована і направлена на підвищення ефективності напрямів, які потребують особливої фінансової підтримки, що визначені за результатами аналізу захворюваності, смертності та показників діяльності сфери охорони здоров’я.

Господарську діяльність можливо проводити з перспективи надання корисних послуг, аналітики, рекомендацій, але не бюрократичної діяльності (сертифікації, допусків, дозволів), що гальмує розвиток малого або чесного бізнесу. Також необхідно сформувати ринок продажу якісно деперсоніфікованих медичних даних для бізнесу.

Передумовами покращення фінансування в системі ОЗ є:

- створення умов для викорінення неофіційних платежів у медицині (надати медикам прості й зрозумілі механізми економічних взаємовідносин з інституціями, закладами ОЗ, страховиками, пацієнтами);
- створення умов для залучення приватних інвестицій у медицину і ефективної взаємодії держави й приватного сектору в забезпеченні здоров'я населення (наявність інструментів реімбурсації, доступність даних для аналітики та прорахунку ризиків інвестицій);
- створення умов для розвитку добровільного медичного страхування й передумов для впровадження обов'язкового медичного страхування (зменшення відсотка тіньових зарплат, збільшення довіри населення до системи ОЗ).

Прийняття вищезгаданих законодавчих ініціатив забезпечать впровадження (простих і доступних для надавачів) механізмів фінансових прозорих взаємовідносин між суб'єктами лікарської діяльності, суб'єктами медичної практики, пацієнтами, державними органами й страховиками.

Функціонування E-Health як системного інструменту для аналізу дозволить проводити аналітику реальних даних із потреби, надання й фінансування медичних послуг.

В умовах наявності нових суб'єктів в системі ОЗ й регульованих відносин між ними, а також, за наявності E-Health та можливості аналізу даних, буде створений прозорий ринок медичних послуг, ринок медичних спеціалістів і ринок медичних закладів.

Прозорі ринки забезпечать розвиток приватних інвестицій в медичний сектор, а механізми часткової реімбурсації витрат у приватному секторі дасть змогу інвесторам входити з меншими фінансовими ризиками.

Наявність прозорих ринків та інструментів для аналізу покращить умови для розвитку добровільного медичного страхування.

Стале покращення якості медицини в цілому в державі та усвідомлення населенням цих змін та очевидним взаємозв'язком між розміром фінансування медицини та якістю медицини збільшить готовність населення до впровадження обов'язкового медичного страхування.

Для забезпечення розвитку програм зі збереження здоров'я, передбачити окремі статті видатків в Державному Бюджеті України, а також стимулювати фінансування програм із громадського здоров'я, зокрема збереження психічного здоров'я з

регіональних та місцевих бюджетів. Захищеними статтями видатків у державному бюджеті мають бути видатки на закупівлю вакцин та витратних матеріалів для забезпечення програми імунізації відповідно до Календаря профілактичних щеплень на відповідний рік з урахуванням трирічного планування вакцин та змін до Календаря щеплень.

Для отримання додаткових джерел із фінансування та забезпечення сталого фінансування заходів щодо попередження поширенню хронічних неінфекційних захворювань варто створити Національний фонд громадського здоров'я. Варто забезпечити наповнення фонду через спрямування 1% від надходжень до Державного Бюджету, отриманих з акцизу на тютюнові вироби, зокрема й рідини для електронних сигарет, алкогольні вироби, солодкі напої та вироби з використанням трансжирів.

4. Комунікація про реформи з суспільством

Ефективному впровадженню змін сприяє належна комунікація шляхів реформування з основними стейкхолдерами.

Рекомендовано розробити комунікативну стратегію впровадження змін, залучаючи до її реалізації лідерів думок як на державному, так і місцевому/регіональному рівнях.

Одними з комунікаторами планованих змін мають бути лікарі, які усвідомлюють необхідність змін, розуміють результати цих позитивних змін для пацієнтів, для лікарів, для здоров'я населення країни загалом.

Основними противниками планованих змін можуть бути реалізовані представники теперішньої бюрократичної управлінець-орієнтованої системи медицини та представники системи управлінської вертикальної клінічної ієрархії, а також місцеві органи влади, які не розуміють важливості збереження здоров'я як найціннішого капіталу.

Комунікативні меседжі мають містити:

- необхідність фінансових витрат під час лікування, які часто є катастрофічними для сімейного бюджету; безпосередня залежність цих витрат від необхідності спеціалізованого лікування;
- наявність неофіційних платежів у медицині;
- пошук спеціаліста й незрозуміла вартість наданих ним послуг;
- корупція на етапі фінансування медицини, зневіра в тому, що збільшення бюджетного фінансування чи додаткове залучення коштів шляхом обов'язкового медичного страхування збільшить доступність медицини та її якість.

Інформування населення про їхні права в доступі до послуг охорони здоров’я, а також розробка зрозумілих логістичних схем, які активно поширювали на різних рівнях із використанням доступних каналів комунікації.

5. Кроки/етапи змін

Покрокова реалізація:

1) розробка плану дій реалізації стратегії повоєнного відновлення усіх складових системи охорони здоров’я в Україні;
2) розробка та прийняття відповідної нормативно-правової бази втілення змін;
3) розробка комунікативної стратегії втілення змін та популяризації здоров'я;
4) цифровізація інформації в системі ОЗ та функціонування E-Health як системного інструменту для збору та аналізу даних.

Стале покращення якості медицини загалом у державі та усвідомлення населенням цих змін та очевидний взаємозв’язок між розміром фінансування системи охорони здоров'я та якістю медицини збільшить готовність населення до впровадження обов’язкового медичного страхування.

Паралельно з усіма вищевказаними етапами буде зростати престижність медичної професії й зростати запит на якісну медичну освіту, що буде тригером для змін на етапі дипломного й післядипломного навчання медиків.

6. Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

- Єдиний медичний простір стає прозорим та сприятливим для професійної конкуренції, яка сприяє збільшенню якості медичної допомоги.

- Лікарська спільнота через орган самоврядування та канал зворотного зв’язку від пацієнтів має інструменти контролю медичного та етичного аспектів медичної практики.

- Замовники медичних послуг (НСЗУ, страховики, наприклад) отримують інформацію про клінічні результати й діяльність законтрактованих медичних закладів для оцінки якості надання законтрактованих медичних послуг.

- Унаслідок цифровізації вдосконалено збір статистичної інформації від закладів ОЗ будь-якої форми власності, що дає можливість здійснювати об’єктивну оцінку діяльності медичної галузі.

- Медична професія є престижною, середні зарплати є відповідними до престижності професії, медична освіта має попит.

- Індикатори організації та інфраструктури:

- наявність сучасної національної стратегії та політики розвитку системи охорони здоров'я, зокрема, E-Health;
- наявність стандартів, нормативів та законодавчої бази для E-Health;
- інфраструктурні ресурси для підтримки розвитку СОЗ та E-Health.

- Центри контролю та профілактики хвороб у всій країні забезпечені ресурсами, зокрема у сфері епіднагляду за інфекційними та неінфекційними хворобами.

- Наявність кабінетів кризового консультування в кожній територіальній громаді.

- Створена сучасна система реабілітаційних центрів у кожному регіоні України.

- Створено систему крові, що координується Національним трансфузіологічним центром на загальнодержавному рівні. Показник добровільного донорства становить 90% щорічно, показник списання компонентів крові у зв'язку з терміном придатності є не вищим 5%.

7. Індикатори кадрового потенціалу та освіти:

- Наявність кадрової політики з підготовки медичних кадрів та спеціалістів у сфері E-Health.

- Наявність навчальних програм та курсів з E-Health для медичних працівників та студентів.

- Реєстрація права на лікарську діяльність за умови наявності диплома про вищу медичну освіту та відповідних сертифікатів/свідоцтва про спеціалізацію через цифрові платформи в межах одного робочого дня. Реєстрація права на медичну практику шляхом декларування через цифрові платформи в межах одного робочого дня.

- Чинний реєстр суб'єктів лікарської діяльності з інформацією про форми її здійснення, договори, власна практика, диплома тощо, із різним доступом до обсягу інформації в реєстрі.

8. Індикатори технологічного розвитку та інновацій:

- Відсоток медичних закладів, зокрема військових, відомчих, спеціалізованих, приватних, що впровадили E-Health технології.

- Кількість інноваційних рішень, розроблених та запроваджених у сфері E-Health.

- Введений реєстр закладів ОЗ, медичних ФОПів, інших суб’єктів медичної практики з різним доступом до обсягу інформації в реєстрі.

- Наявний особистий кабінет лікаря в системі ЦПОЗ.

- Наявний особистий кабінет пацієнта/громадянина з інформацією про: страхування, зроблені обстеження/лікування, нагадування щодо запланованих необхідних обстежень, згідно з віком та іншими особливостями.

- Інтерфейс взаємодії ЦПОЗ із громадянами є зручним та інкорпорованим в Дію.

9. Індикатори якості медичної допомоги:

- Рівень задоволеності пацієнтів та медичних працівників діяльності СОЗ та E-Health.

- Забезпечення конфіденційності, цілісності, якості та доступності медичних даних.

- Кількість випадків порушення безпеки даних та інцидентів, пов'язаних з E-Health.

10. Індикатори впливу на здоров'я населення та економічні показники:

- Покращення загального стану здоров'я населення, зокрема за допомогою E-Health технологій;

- Збільшення рівня профілактики хвороб та зниження тягаря хронічних неінфекційних захворювань;

- Закріплено на законодавчому рівні питання презумпції згоди на проведення профілактичних щеплень;

- Зростання прихильності населення до вакцинопрофілактики: рівні охоплення досягли не менше 95% на національному рівні в цільових групах за віком відповідно до Календаря щеплень;

- Впроваджена система моніторингу харчування, що сприяє рівному доступу до безпечних, здорових та екологічно чистих харчових продуктів протягом усього життя згідно зі стандартами ЄС у сфері санітарних та фітосанітарних норм, безпеки харчових продуктів.

5. ЧЕРВОНІ ЛІНІЇ, ЯКІ НЕ МОЖНА ПЕРЕТИНАТИ В ЦІЙ СФЕРІ

Категорично **не можна**:

- запроваджувати ручне управління в системі надання медичних послуг, зокрема в ручному режимі усувати конкуренцію між ЗОЗ, запроваджувати виключне право окремих ЗОЗ надавати конкретні медичні послуги;

- реорганізовувати фінансово та структурно галузь ОЗ, ігноруючи базові засади професії лікаря як представника вільних професій;

- обмежувати автономію лікарень, посилювати контроль за їх фінансами (повернення до скарбничих/кошторисних рахунків) та операційною діяльністю;

- обмежувати автономію Національної служби здоров'я, а також інших технічних агенцій, збільшувати її залежність від економічно необґрунтованих політичних вказівок МОЗ та інших виконавчих органів;

- відбудовувати стару мережу лікарень під гаслами повоєнного відновлення.

Серед загроз у царині охорони здоров'я, які можуть скомпрометувати майбутній розвиток України як демократичної ліберальної держави та йдуть всупереч із задекларованими нормами, принципами та цінностям, є наступні:

- адміністративний та корупційний вплив під час розбудови системи охорони здоров'я;

- відсутність інституційної пам'яті: незавершені політичні проєкти однієї сили та заміна їх на інші новою політичною силою; під нові завдання безрезультативно витрачати кошти та ресурс, а також знімати відповідальність у зв'язку з постійними змінами;

- корупція та зловживання під час закупівлі дорогих ліків та обладнання за кошти державного бюджету;

- бюрократичні перепони, специфічне законодавство, застарілі обмеження й неринкова кадрова політика системно притягує корупцію й відштовхує професіоналізм;

- зміна європейського вектора розвитку системи охорони здоров'я;

- екстенсивний розвиток мережі закладів охорони здоров'я;

- відсутність політичної волі щодо необхідності прийняття рішень, спрямованих на створення безпечних умов та середовища життєдіяльності людини, зокрема необхідності забезпечення професійного благополуччя медичних працівників;

- неспроможність інвестувати в планування та управління процесів у сфері охорони здоров’я;

- відсутність механізму захисту від ризиків втрати чи компрометації персональних та медичних даних пацієнтів в електронній системі охорони здоров'я;

- комерціалізація цілей системи охорони здоров’я: визнається пріоритетність здоров’я людей у забезпеченні функціонування системи охорони здоров’я у порівнянні з корпоративними інтересами суб'єктів господарювання.

Розділ VI

МОЛОДЬ І СПОРТ

1. НИНІШНЯ СИТУАЦІЯ У СФЕРІ МОЛОДІЖНОЇ Й СПОРТИВНОЇ ПОЛІТИКИ НА 2023 РІК, ВКЛЮЧНО З ВИМІРЮВАЛЬНИМИ ПОКАЗНИКАМИ ЦЬОГО СТАНУ

У державах із розвиненою демократією основними пріоритетами політики щодо молоді та спорту є широке залучення молодих людей до суспільного життя. Це здійснюється через участь у спортивних та молодіжних організаціях, включення у процеси прийняття рішень, децентралізацію управління через підтримку й організаційний розвиток інституцій спорту та молоді, проєктне фінансування і як результат — систематичне зменшення відсотка фізично та суспільно неактивного населення.

Україна декларує у своїх стратегічних документах та державних програмах важливість формування здорової нації та активне залучення молоді. Водночас більша частина коштів державного та місцевих бюджетів продовжує спрямовуватися на досягнення цілей спорту вищих досягнень, а також на відповідне фінансування окремих безсистемних заходів.

У Стратегії розвитку фізичної культури й спорту на період до 2028 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2020 року № 1089, зазначено, що в 2019 році кількість осіб, які були охоплені фізкультурно-оздоровчою та спортивною діяльністю, становила 14,7% від усього населення країни, водночас як у Європі в середньому цей показник становить 40%. Водночас в Україні відсутній системний якісний моніторинг рівня фізичної активності населення, тому актуальні дані отримати майже неможливо. Водночас за даними Репрезентативного соціологічного дослідження «Становище молоді України 2021» лише 3,6% усіх опитаних є членами будь-якої громадської організації, у діяльності студентського та учнівського самоврядування “іноді беруть активну участь” — 4,4%, у діяльності молодіжних рад — 2,9%, на противагу європейському показнику, який в середньому становить понад 40%.

Кількісні показники стану сфери фізичної культури та спорту, які наведені в Довіднику «Україна спортивна», також досить невтішні: станом на 2021 рік у 1239 дитячо-юнацьких спортивних школах (ДЮСШ) займалось 434 268 дітей, а в 34 школах вищої спортивної майстерності — 3949 спортсменів резервного спорту, штат національних збірних команд становив 1730 спортсменів і тренерів. Варто зауважити, що державна статистика не враховує показники залучення приватних спортивних клубів та фітнес-клубів.

Окрім дитячо-юнацьких спортивних шкіл є ще низка установ, які декларують роботу з молоддю, але перебувають у сфері управління інших міністерств, зокрема станом

на 2022 рік 1246 закладів позашкільної освіти, які перебувають у підпорядкуванні МОН, охоплює 980 789 осіб, тобто близько мільйона дітей і молоді. Це не корелюється з показником охоплення ДЮСШ, бо з майже однаковою кількістю установ у структурах ДЮСШ позашкільне охоплення мало б бути співмірним або близьким, але не вдвічі більшим (452 000 спортсменів супроти близько мільйона дітей та молоді відповідно).

Молодіжну роботу проводять також заклади культури, що підпорядковані Міністерству культури та інформаційної політики. Кількість читачів 42 бібліотек або їх філій для юнацтва становить 382 800 осіб. Оскільки за узагальненими даними від різних джерел, якщо брати до уваги максимальну оцінку, один і той самий заклад подекуди подає звітність паралельно в різні міністерства, припускаємо, що реальне кількісне охоплення є ще меншим. Трапляється ситуація, коли рішення щодо функціонального наповнення закладів чи установ засновник (здебільшого це державні або місцеві органи влади) приймають без врахування потреб і включення в процес користувачів.

Згадані заклади є основою системи спорту й молодіжної роботи України, проте часто залишаються зарегульованими та забюрократизованим, тобто недостатньо ефективними. Водночас саме на них держава й місцеве самоврядування переважно спрямовують бюджетне фінансування, досить часто ігноруючи стимулювання організаційного розвитку демократичних інституцій — громадських спортивних клубів, молодіжних організацій та спілок.

Ми отримали в спадок від тоталітарної системи понад 90 000 спортивних об'єктів, які зазвичай виконують монофункцію, морально застарілі, потребують або сучасної реконструкції, або повного знесення. Починаючи з 2016 року, Українська держава почала вкладати кошти в будівництво нових та реконструкцію старих спортивних і молодіжних об'єктів, проте в країні немає концепції розбудови інфраструктури. Через це об'єкти будуються хаотично, а іноді без розрахунків самоокупності та дослідження потреб мешканців, зокрема молодих.

Існує прямий конфлікт, коли Міністерство молоді та спорту України одночасно забезпечує формування державної політики у сфері молоді та спорту та адмініструє кошти на їхню реалізацію через власні державні установи. Крім того, для всієї державної системи управління є проблемою відсутність системної незалежної оцінки, прогнозування та аналізу управлінських рішень. Нереформоване відповідно до Стратегії реформування державного управління України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р), Міністерство не є повноцінним центром формування державної політики, бо змушене відволікатися на велику кількість адміністративних запитів та контроль за розподілом фінансування. Це своєю чергою негативно впливає на якість розробки та формування кроссекторальної державної політики у сфері молоді та спорту, а також зумовлює фрагментарність її формування. Таким чином, Міністерство молоді та

спорту України фрагментарно виконує функції формування державної політики у сфері молоді та спорту, а також займається накопиченням даних, прогнозуванням та аналітикою, не маючи комплексного розуміння розвитку всіх напрямків.

У 2015 році був проведений функціональний аудит Мінмолодьспорту, запроваджено державний експеримент, спрямований на підвищення автономії та незалежності національних спортивних федерацій, зокрема щодо зміни процедури та порядку їх фінансування, підвищення відповідальності за розвиток відповідного виду спорту.

З 2016 року також почалося значне збільшення фінансування спорту вищих досягнень і частково молодіжної програми, проте це якісно не змогло вплинути на демократизацію сфери й збільшення кількості українців залучених до регулярної фізичної активності чи молодіжних ініціатив. У 2019 була спроба переосмислення ролі спорту в державі, але у 2020 році реформу було призупинено.

До початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну у сфері спорту та молодіжної політики діяли такі візійні та стратегічні документи:

- Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року;
- Національна молодіжна стратегія до 2030 року;
- Концепція розвитку щоденного спорту в закладах освіти;
- Концепція розвитку громадянської освіти, Державна програма з розвитку фізичної культури і спорту, чинна з 2017 року;
- Державна цільова соціальна програма «Молодь України», ухвалена у 2021 році;
- Державна цільова соціальна програма національно-патріотичного виховання на період до 2025 року.

Значною мірою вони забезпечують роботу старих інституцій і векторів політики, а і їх реалізацію на цей момент припинено. Створений Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту через несистемний підхід не допоміг перезапустити сферу.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-XII визначає основні засади системи управління спортом, проте наслідує радянську модель управління. За роки незалежності України закон змінювали 25 разів. Він був переписаний і збільшився на 50% у розмірі, але головні тези й норми залишились без змін.

Закон України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX був ухвалений, на думку частини експертів, без реального включення стейкхолдерів молодіжної політики, у результаті чого деякі норми звелися до пострадянського зразка, де основним вважалося регулювання ініціатив молоді. Водночас прогресивні та демократичні норми нового закону на сьогодні жодним чином не імплементуються — не створений Український молодіжний фонд, не розмежовуються управлінські та стратегічні функції Мінмолодьспорту.

Потребує удосконалення Закон України «Про антидопінгову діяльність у спорті» від 26.01.2022 № 2011-IX, який хоча і був ухвалений на початку 2022 року, але враховує не всі рекомендації, які були надані експертами Ради Європи. У Законі України «Про позашкільну освіту» майже ніяк не інтегрована громадянська освіта. Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» від 22.06.2000 № 1841-III підтримує і продовжує практику радянських піонерських таборів, переважно для вразливих категорій дітей, жодним чином не трансформуючи їх в освітні табори для всіх, незалежно від їхнього соціального стану (сьогодні дитина "ходить за грошима", а не гроші за дітьми). Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19.04.2011 № 3236-VI дозволяє бути волонтером, але не створює можливостей для підтримки та розгортання волонтерської праці.

Війна значно поглибила кризу, вихід з якої буде залежати від консолідації суспільства та переосмислення місця спорту в житті кожного українця, участі молоді, зокрема тієї, яка опинилась в еміграції, та ролі держави в цьому.

За даними Урядового порталу понад 2 мільйони молодих людей стали внутрішньо переміщеними особами та ще близько 2 мільйонів виїхали за кордон. 53% українців сьогодні не працюють, з них 60% — молодь до 35 років. Станом на 3 квітня 2022 року функціонувало лише 30% молодіжних центрів та просторів із їх довоєнної кількості, 8 молодіжних центрів було зруйновано, пошкоджено чи окуповано; 68% молодіжних працівників та працівниць вимушені були виїхати зі своїх регіонів; лише 37,6 % мають можливість здійснювати молодіжну роботу. Зруйновано або пошкоджено 3100 закладів освіти й 320 спортивних споруд, які є основою масового залучення дітей до спорту, майже 100 спортивні об'єкти сильно пошкоджені.

За даними різних досліджень орієнтовно 60% громадських організацій продовжили свою діяльність, але значна частина з них змінила фокус діяльності на гуманітарні потреби. Частина з них і досі не повернулася до своєї основної статутної діяльності. Іншим викликом стало те, що велика кількість громадських діячів були мобілізовані, тому членство в організаціях скоротилося. До цього додається проблема роз'їзду команд в різні міста і як наслідок втрата командних комунікацій. Насамкінець, надаючи гуманітарну допомогу, багато організацій не мали змоги подати нові заявки для пошуку коштів в іноземних донорів, а ті нечисленні державні чи локальні конкурси проєктів, що існували, не відбулися.

У деяких регіонах система спорту та молодіжна робота фактично перебуває в стані припинення всіх процесів, в інших працює частково, але окремі ініціативи та спортивні клуби продовжують активно залучати до участі та занять спортом, генерують кошти через онлайн події та благодійні заходи за кордоном.

Приєднання України до Розширеної часткової угоди про спорт (EPAS) Ради Європи, зобов'язує впровадження ряду демократичних змін. Такий підхід значно розширить звичне сприйняття спорту в Україні, коли спорт — це не лише для обраних, це слугує інструментом досягнення суспільного блага. Також була переглянута європейська

Хартія участі молоді в житті місцевих і регіональних громад, що загалом інтегрована в Закон України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX. На фінальній стадії ухвалення закону участь молоді була перетворена переважно на “контрольовану владою участь”, що нівелює саму ідею включення молоді в процес реальної розробки та прийняття рішень, а не лише погодження вже ухвалених рішень (участь молоді — це про процес, а не результат).

Основоположними документами на які мають спиратися пропозиції з відновлення країни у сфері спорту та молоді, є документи, у яких закладені фундаментальні зміни для євроінтеграції та побудови політики України у післявоєнний період:

- White Paper on sport 2007 and Action Plan;
- Treaty of Lisbon, Article 165 (1,2);
- Європейська Спортивна Хартія (оновлена у 2021 році за участі України);
- Developing the European Dimension in Sport, 2011 (The European Commission);
- EU Work Plan for Sport (2021-2024);
- A new impetus for European youth European Commission White Paper;
- Follow-up to the White Paper on a New Impetus for European Youth;
- EU youth strategy (2019–2027);
- Youth Action Plan (YAP) in EU external action 2022 2027 Promoting meaningful youth participation and empowerment in EU external action for sustainable development, equality and peace;
- Final Declaration of the 3 rd eclaration European Youth Work Convention.

Нацпрограма «Розвиток систем культури та спорту» Національного плану відновлення України передбачає реалізацію 3 стратегічних цілей та 6 проєктів пов’язаних зі спортом, які не є адаптованими до умов війни, і реалізовувались Міністерством молоді та спорту з попередніх років. Три з них інфраструктурні та передбачають будівництво об’єктів для спорту вищих досягнень, також передбачена інформаційна кампанія для залучення до фізичної активності, реалізація проєкту «Активні парки — локації здорової України» і запуск «клубної системи» фінансування для масового спорту. Водночас складно оцінити потенційну успішність реалізації стратегічних цілей в умовах теперішньої системи, що не має достатніх механізмів для їх реалізації.

Аналогічно маємо 25 проєктів у сфері молодіжної політики для досягнення 2 цілей, які акцентують на здобутті навичок, щоб молоді люди активніше долучалися до суспільного життя, водночас не маючи ніяких конкретних проєктів підтримки тих, хто мав би бути провайдерами реалізації проєктів на досягнення цих цілей — ні громадських організацій, що працюють з молоддю, ні молодіжних центрів. Ймовірно йдеться про те, що цю підтримку мав би забезпечити Український молодіжний фонд, проте якщо переглянути положення про фонд стає зрозуміло, що там закладена таки підтримка проєктів, а не інституційного розвитку. Тож реалізувати ці проєкти на здобуття знань та навичок із громадського сектору буде просто нікому.

2. АНАЛІЗ СТАНУ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ І СПОРТУ В ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ, ВКЛЮЧНО З ЙОГО ВИМІРЮВАНИМИ ПОКАЗНИКАМИ

2.1. Візія молодіжної політики

Молодіжна політика має бути відокремлена від спорту й виведена на урядовий міжгалузевий рівень, наприклад, через посаду урядового уповноваженого або міністра, що не очолює міністерство. Водночас має бути змінено підхід від фінансування молоді в рамках лише одного профільного міністерства до ресурсної підтримки молоді та молодіжної роботи в усіх галузях, оскільки молодь є унікальною тим, що в будь-якому міністерстві мають бути відображені її інтереси. Отже, потрібна кроссекторна й міжгалузева співпраця для того, щоб створити та фінансувати програми для молоді в кожному із міністерств, створювати державно-приватні партнерства (дотепер обмеження, встановлені Бюджетним кодексом України, були основним аргументом проти такого підходу).

Натомість вкрай важливим є поділ функцій формування та реалізації державної політики між різними інституціями, що б дозволило поглибити співпрацю з громадянським суспільством, запровадити прозору конкурсну підтримку низових ініціатив (не лише змагань і заходів, а передусім підтримку інституційного розвитку громадянського суспільства й компонентів молодіжної роботи), делегувати демократичним інституціям функції розвитку спорту й молодіжної роботи.

У процесі реалізації молодіжної політики береться до уваги також і критерій розмаїття молоді — інтереси й потреби молодих жінок і чоловіків, різних вікових груп, стану здоров'я тощо. Оскільки молодь не є гомогенною соціальною категорією населення, потреби та інтереси різноманітних підгруп молодих людей варто брати до уваги.

Уся політика вибудовується для організації якісної молодіжної політики в громадах, а також для створення належних умов молодіжної роботи для максимальної самореалізації більшості молоді в громадах. На практиці це означає, що у виконавчих органах громад немає відділів чи спеціалістів щодо молоді, тобто немає фактичного звуження молодіжної політики та молодіжної роботи до формату тієї галузі, у складі якої вони перебувають у структурі органів місцевого самоврядування громад.

У 2030 році в кожній громаді молодіжну політику формують та координують молодіжною радою — інституалізовано відповідною місцевою радою (не мером, старостою, виконкомом, а саме радою). Молодіжні ради прописані в статутах громад і є основними консультативно-дорадчими органами для місцевого самоврядування в межах вироблення та трансформації молодіжної політики. На національному й на регіональному рівні діють постійні програми підготовки кадрів і підтримки молодіжних рад, зокрема органів шкільного та студентського самоврядування.

Імплементатором молодіжної політики на рівні громади є комунальний молодіжний центр — неприбуткова установа, яка також розвиває діяльність мережі молодіжних просторів: у школах, бібліотеках, позашкільних установах, спортивних і музичних школах, та навіть на об'єктах приватної власності чи на базі визнаних державою/громадою/релігійною організацією). Щомісячно вони охоплюють понад 50% молоді громади. Молодіжний центр — це не лише безпечний простір для молоді, особливо юнацького (перехідного) віку з безоплатним доступом до тепла, світла та інтернету. Це також придатний для організації й реалізації волонтерських проєктів в громаді; центри й простори зокрема працюють для підтримки розвитку осередків всеукраїнських молодіжних мереж громадських організацій, а також як інформаційні пункти щодо можливостей для молоді наявних на рівні громади, області, країни та ЄС.

Кожен комунальний молодіжний центр має публічну й прозору наглядову раду, яка формується за принципом 50 на 50 відсотків (половина представників обирається молодіжною радою, а друга половина — органом місцевого самоврядування громади). Наглядова рада прописана в статутах молодіжних центрів із повноваженнями: про визначення і підтримку стратегії розвитку молодіжної роботи в громаді, контролю за роботою молодіжного центру й просторів громади, фінансового контролю центру, а також із правом номінування органу місцевого самоврядування кандидата в директори центру та правом відкликання його із займаної посади. Таким чином, Наглядова рада комунального молодіжного центру стає основним колегіальним органом практичного вироблення й просування молодіжної політики на рівні громади, реалізуючи відповідний підхід Ради Європи.

Молодіжні ініціативи та проєкти мають спрощену процедуру отримання фінансової підтримки від громади, регіону, держави, зокрема для прийняття волонтерських груп в громаді й освітніх візитів в інші громади області, інші регіони України та за кордон (пріоритетно в ЄС, США та Канаду). Щонайменше 30% молоді громади мають досвід співпраці із молоддю з інших регіонів та країн, розуміють переваги розвитку власної громади та інтегровані в процес ухвалення основних рішень у своїй громаді. Молодь громад має можливість і впливає також на ухвалення рішень щодо молоді на обласному, національному й міжнародному рівнях.

Молодіжну роботу в громаді, яка охоплює більшість молоді юнацького віку (понад 50% віком 12-24 роки), здійснюють кваліфіковані молодіжні лідери та працівники, які не просто пройшли відповідну тренінгову підготовку, а постійно працюють над покращенням якості цієї своєї освітньої діяльності, що інтенсивно стимулює держава та громадяни. У кожній громаді діє щонайменше дві виховні частини, наприклад, існує Пласт — організація українського скаутингу (у межах реалізації державної стратегії підтримки пластового руху), а також кілька інших осередків національних молодіжних організацій, які допомагають формуванню національної та громадянської єдності серед української молоді.

Органи шкільного й студентського самоврядування стали реально впливати не просто на ухвалення основних рішень у своїх закладах освіти, а їхній голос став вирішальним щодо рішень, які безпосередньо чи напряму стосуються учнів та студентів відповідно. Органи самоврядування отримують щонайменше 5% від загального бюджету своїх закладів освіти та організовують публічний розподіл цих ресурсів на підтримку молодіжних ініціатив у межах своїх закладів, зокрема на інституційну підтримку студентських організацій.

Всеукраїнські молодіжні організації на державному рівні, а місцеві — на рівні громад, мають можливість отримувати основні необхідні ресурси: приміщення, організаційну та інституційну підтримку команд персоналу, кошти на проєктну діяльність із 10-20% на адміністративну підтримку цих проєктів, аби інституційно розвиватися. Їхня місія — щомісячне охоплення своєю діяльністю більшої кількості громад молоді. Такі організації є прозорими й публічними перед суспільством та громадами щодо усіх своїх залучених ресурсів, щорічно проходять фінансовий аудит за фінансової підтримки відповідно держави або громади. Досвід участі у демократичних громадських молодіжних організаціях та органах шкільного та студентського самоврядування є основною школою громадянської освіти в Україні, а не обов'язкові теоретичні уроки в школах, які викладають носії тоталітарних комуністичних цінностей, без реального досвіду участі в громадському житті, участі в демократичних і публічних громадських організацій.

Прозорість і публічність молодіжних рад, молодіжних центрів та молодіжних організацій дозволила наростити залучення донорських і міжнародних коштів у громади. Досягнуто співвідношення 50% на 50% ресурсів, наданих громадою і залучених з-поза меж громади. Загальна фінансова підтримка громад і держави вийшла на мінімальний для ЄС показник — щонайменше 25 євро на одну молоду людину на рік (лише на молодіжну роботу, без урахування інвестицій на освіту, культуру, спорт), і з бюджету місцевих громад, і окремо з бюджету держави. Через зазначене правило, долучення до спільноти поповнює щонайменше таку ж суму чи ресурсів відповідної вартості для громади.

Усі ці політики потрібно законодавчо й нормативно поширити також серед усієї української діаспори: стимулювати створення молодіжних рад у межах українських громадах діаспори; підтримувати чинні та створювати нові молодіжні ради (із залученням коштів місцевих громад); підтримувати студентські українські організації в університетах світу, а також молодіжні організації громад (здебільшого, це Пласт та Спілка української молоді). Молодіжну мобільність української молоді еміграції теж потрібно підтримувати, домовляючись за фінансову участь відповідних урядів, але навпаки, тобто через відвідування Батьківщини.

2.2. Візія політики у сфері спорту

Україна 2030 — це розвинена демократія, яка визначає пріоритетами політики спорту широке залучення в життя громади, зокрема через участь в спортивних організаціях, включення громадян та особливо молоді в прийняття рішень на всіх рівнях. Децентралізація управління відбулась, зокрема, через підтримку й організаційний розвиток інституцій спорту, проєктне фінансування, тому для багатьох українців такі зміни стали одним із факторів прийняття рішення про повернення в Україну.

Активне громадянське суспільство сфери молоді та спорту в післявоєнний період сформувало базові цінності, що вплинули на досягнення таких результатів в майбутньому як: свобода вибору для кожного та стійкість інституцій в умовах відкритої конкуренції, інклюзивність без виключень, доброчесність та солідарність між elite sports та grassroots. Саме тому в 2030 році реалізацією державної політики займатиметься не держава, а громадянське суспільство в партнерстві з державою і бізнесом. Попри те, що спорт отримав автономію, він залишається пріоритетною сферою й держава створила необхідну інфраструктуру (інституційну) для підтримки громадського сектору та низових ініціатив.

- 99.9% школярів, молоді та дорослих українців обізнані про виключну користь регулярної фізичної активності для їх здоров'я, а держава всіляко створює умови для занять на вулиці, появи бігових, вело- та прогулянкових маршрутів, рекреаційних зон, басейнів і критих спортивних залів.

- Понад 50% українців загалом і понад 60% дітей мають достатній рівень фізичної активності, тобто є більш продуктивними та здоровими.

- Фінансування масового спорту та фізичної активності населення зросло до 100 євро на особу в рік.

Нові виклики післявоєнного періоду змусили шукати більш ефективні моделі, і за прикладом Польщі 2010 року, ми провели переосмислення ролі спортивних організацій та запровадили нові підходи до реалізації політик. Комплекс впроваджених змін забезпечив систематичне зменшення відсотка фізично та суспільно неактивного населення. Багато волонтерів, що після закінчення війни мали бажання залишитися корисними для суспільства, реалізували себе в напрямку спорту. Ця сфера стала одним з основних для інтеграції ветеранів війни в буденне життя, соціалізації ВПО та реабілітації дітей.

Упроваджений проєкт *"Спорт крізь життя"* уже став концепцією ставлення українців до спорту. Головне завдання було досягнуто — українці мають високий рівень фізичної активності, як у шкільному, так і в зрілому чи похилому віці. Спорт є невіддільною частиною суспільного життя. Українські атлети — взірець здорової та успішної людини з активною публічною позицією. Колишні спортсмени мають безліч можливостей знайти себе в різноманітних напрямах фізичної культури: у спорті, фітнесі, на тренерських та керівних посадах у міжнародних організаціях та

клубах, після закінчення активної кар'єри. В Україні можна здобути якісну менеджерську, тренерську освіту, освіту з фізичної реабілітації тощо, яка високо цінується у світі. Національна рамка кваліфікацій України повністю відповідає *The European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF)* у спорті й визнається в більшості країн світу. *Long Term Athlete Development (LTAD)* система підготовки стала базовою в Україні й приносить результати.

В Україні 2030 працює *дворівнева система (з державного та місцевих бюджетів 50/50) стимулювання дитячо-юнацького спорту — "Гроші ходять за спортивною послугою", яка затверджена Державною програмою базових державних гарантій:*

- **Перший рівень**: забезпечити достатній рівень фізичної активності дітей. Держава більше не утримує заклади, а компенсує надання послуг у сфері фізичної культури та спорту. Тепер кожній родині надано право отримати компенсацію за регулярні заняття її дитини 5-17 років, 3 рази на тиждень через механізм єПідтримки в ДІЯ, що дозволило 60% дітей досягти рекомендованого ВООЗ мінімального рівня фізичної активності й сформувати звичку ведення активного способу життя. Таку компенсацію мають право отримати й певні пільгові категорії: люди з інвалідністю, ветерани війни, люди пенсійного віку.

- **Другий рівень**: забезпечити якісну селекцію та конкуренцію молодих спортсменів. Міста та об'єднані територіальні громади приймають власні програми підтримки дитячо-юнацького спорту та тренерського складу. Фінансову підтримку занять талановитих дітей та тренерів надають також коштом з індивідуальних стипендій і грантів на забезпечення екіпірування, участь у змаганнях, розбудову інфраструктури. Таке фінансування мають право отримати заклади незалежно від форми власності.

Міста контролюють на місцевому рівні факт надання таких послуг, а *Дія.Спорт* спрощує адміністрування та комунікацію. Якщо дитина не отримала спортивну стипендію, але батьки мають бажання, щоб вона займалася більше та виходила на професійний рівень, то мають можливість дофінансовувати вартість занять, яку не компенсувала держава. Крім того, додаток дозволяє легко змінити клуб або дізнатись про свої індивідуальні здобутки. Тепер в 1 клац можна відкрити спортивний клуб, заснувати громадську спортивну організацію, або приватну дитячо-юнацьку спортивну школу, або зареєструвати в них свою дитину. Громадські спортивні клуби залучають більше волонтерів, які хочуть бути корисними й займатись спортом разом зі своїми дітьми. Таким чином формуються стійкі ком'юніті, що стають опорою держави, а діти що отримали позитивний досвід залучення до регулярної фізичної активності несуть здоровий спосіб життя крізь роки, стають основою економічно активного населення України та сприяють його національно-патріотичному вихованню. Спорт стає дедалі популярнішим у країні, тому залучити додаткових спонсорів немає складнощів.

Поява *Дія.Спорт* у 2023 році забезпечила прозорість спортивної сфери, 100% автоматизацію розподілу державних коштів, яка була розпочата раніше, і збір даних за основними показниками, встановивши пріоритет забезпечення якісного сервісу для кожного громадянина.

Через *Дія.Спорт* функціонує повноцінна система збору інформації про функціонування наявної спортивної інфраструктури зі щорічними звітами, які містять не лише кількісні показники, а і якісні: стан спортивної інфраструктури, її завантаженість, попит, наявність необхідних умов для занять різними видами спорту й видами фізичної активності (обладнання, інвентар), кількість тих, хто займається з розмежуванням за статтю, віком, регіоном тощо. Це дає можливість оцінити об'єм ринку та залученість приватних інвестицій, безпосередньо впливає на прийняття рішень щодо фінансування й перерозподілу бюджетних коштів.

У 2030 році держава — це медіатор, який постійно моніторить досягнення поставлених KPI й вивчає запит від суспільства, щоб вчасно коригувати довгострокові та середньострокові бюджетні Програми. Запроваджена європейська модель взаємовідносин держави та спорту, за якої досягнута автономія національних спортивних федерацій, а *Міністерство спорту* формує політику в спортивній сфері, скасований «ручний» розподіл бюджету. Держава не лобіює приватні інтереси й не стимулює монополії. Така автономія спорту дозволила забезпечити стрімкий розвиток інституцій і залучення інвестицій із приватного сектору. Частка сектора фізичної активності та аматорського спорту перевищує 3% ВВП, а завдяки підвищенню фізичної активності та зміні способу життя, середня тривалість життя українців збільшилася на 5 років.

Впровадження комплексу рішень із демократизації спорту, поміркована державна політика, зміна пріоритетів, запроваджений превентивний підхід і субсидіювання фізично активних громадян за те, що вони не користуються послугами державної системи охорони здоров'я, програма фінансових стимулів, яка дозволяє частково звільняти роботодавців від податків, якщо вони стимулюють своїх співробітників підвищувати свій рівень фізичної активності — дали соціально-економічний ефект вже у 2030 році:

- на 4 % підвищення середньої продуктивності праці;
- на 5 років підвищення середньої тривалості життя українців у 2030 році (за умови занять спортом протягом 10 років) до 77 років, зокрема здорового життя до 70 років;
- частка сектора фізичної активності, аматорського спорту та суміжних галузей становить 3% ВВП країни;
- кожен 1 євро інвестований у фізичну активність і аматорський спорт, приніс 15 євро доходу у вигляді додаткового ВВП і 5 євро — у вигляді надходжень до Бюджету України.

Українська модель спорту має всі ознаки демократичної європейської і є невіддільною частиною економіки України. Як повноцінний член ЄС, Україна провела повну синхронізацію з європейськими стандартами та нормами закріпленими в Treaty of Lisbon, White Paper on Sport та іншими основоположними документами, повноцінно імплементується Програма Erasmus+, ухвалений новий демократичний Закон України «Про основні засади державної політики у сфері фізичної активності громадян та спорту» від 13.12.2022 № 2834-IX.

Новий Закон закріпив основою українського спорту самодостатні демократичні інституції федерації (асоціацій) із видів спорту, що складаються зі спортивних клубів (громадських організацій). Вони повноцінно перейняли від держави управлінські та адміністративні функції з розвитку свого виду спорту й відповідають критеріям доброчесності (Principles of good governance in sport). Спільно з федерацією клуби займаються проблемними питаннями — навчанням спортивного маркетингу, створенням інфраструктури, навчанням і ліцензуванням тренерів, адвокацією інтересів клубів тощо. Вони є основою спортивних федерацій та започатковують спортивні ліги, програми для ветеранів війни, осіб зі зниженими інтелектуальними здібностями, інвалідністю, із психічними та ментальними проблемами, програми спортивної реабілітації для нарко- та алкозалежних, існують дотації для незахищених верств населення. Такі оновлені спортивні громадські інституції претендують на отримання дофінансування своєї діяльності з державного та місцевих бюджетів, як і інші громадські організації на конкурсній основі і відповідно до пріоритетів держави. Тепер кожна витрачена гривня з державного бюджету є підзвітною і направленою на реалізацію поставлених задач, але водночас бюрократичні процедури звітування є максимально спрощеними, бо Дія.Спорт дозволяє державі верифікувати всі необхідні показники й кожного громадянина, що отримує фізкультурно-оздоровчу чи спортивну послугу за бюджетні кошти, клуби, ДЮСШ та спортивні федерації лише адмініструють свої дані.

Система спорту вищих досягнень вдосконалилася. Продовжуємо боротися з допінгом, впровадивши антидопінгові стандарти WADA та Ради Європи, а також тепер в країні є невідворотним покарання за використання допінгу. Питаннями elit sports повноцінно займається НОК України, відповідні федерації з видів спорту, інші їх об’єднання, професійні ліги та приватний бізнес. Держава не втручається у визначення їх векторів розвитку чи будь-яких питань, що стосуються трудових відносин зі спортсменами, проведення змагань та участі в міжнародних змаганнях. Відповідність критеріям доброчесності є базовим у відносинах держави та організацій фізкультурно-спортивної спрямованості. Держава визначає свої довгострокові пріоритети фінансової підтримки підготовки спортсменів до міжнародних змагань. Водночас саме федерації відповідають за популяризацію й розвиток свого виду спорту, а держава через свої Програми допомагає охочим стати інституційно стійкішими. Україна законодавчо регулює відповідні норми, які вимагають від нас міжнародні структури й Директиви. Вплив держави в цьому сегменті мінімальний і залишається на рівні співпраці в реалізації взаємовигідних

проєктів та публічних консультацій у рамках внесення змін до законодавства та нормативно-правових актів.

Здорова нація та економічно активне населення — пріоритет української держави майбутнього. Залучення до регулярної фізичної активності та масового спорту визнано на державному рівні пріоритетним вектором політики, на який також спрямована відповідна увага й державне фінансування. Війна закінчилась перемогою України, проте ми отримали нові виклики, на які довелось реагувати: повернення біженців, інтеграція внутрішньо переміщених осіб, ветеранів війни, перманентні загрози сучасного світу продовжують нависати над країною, тому пріоритетом державного фінансування є види спорту, що допомагають навчити українців об'єднуватись задля досягнення спільних цілей, забезпечують отримання базових безпекових навичок та витривалості, вчать взаємоповаги й зацікавлюють молодь. Нині спорт у системі Збройних Сил України — інструмент підготовки боєздатної армії та її резерву.

Формуванням політик займаються фахівці відповідного Директорату центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого входить формування й забезпечення проведення державної політики у сфері спорту, він забезпечує синхронізацію вектора політики з системами освіти, охорони здоров'я та оборони. Основним є прийняття управлінських рішень лише на основі верифікованих даних, постійної аналітичної роботи та з обов'язковим залученням громадянського суспільства та профільного бізнесу.

"Фонд активної нації" став основною інституцією, через яку фінансуються програми розвитку та інституційної підтримки масового спорту, фізичної активності громадян України, громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування, підтримки низових ініціатив, фізичної реабілітації та інтеграції через спорт ветеранів війни з Росією. Різновекторні програми дозволяють проводити необхідні дослідження, реалізовувати міжрегіональні, міжнародні та міжсекторальні проєкти. Визначення проєктів переможців відбувається на урядовому порталі "Взаємодія". Фінансова підтримка низових ініціатив і їх вплив на залучення українців до фізичної активності та спорту, розвиток громадянського суспільства та волонтерства, стимулювання економіки — ретельно відстежується, а успішний досвід популяризується.

Основне завдання держави та місцевих органів влади в Україні 2030 — зробити рекреаційний оздоровчий спорт доступним для всіх, тому в їх компетенції залишається розбудова спортивної інфраструктури, зокрема велосипедних маршрутів, підтримка дитячого та інклюзивного спорту. Створено умови для заняття рекреаційним спортом у районних центрах, селах, біля будинків — для молоді, людей похилого віку та активних людей: збудовані багато функціональні спортмайданчики, міністадіони, спортивні зали, комплекси для фізичних вправ. У кожному населеному пункті, в якому проживає понад 20 тисяч осіб функціонує заклад фізичної культури та спорту, або спортивний клуб. В усіх великих парках є

зони для активного дозвілля. У містах можна безпечно пересуватись на велосипеді чи самокаті, завдяки якісній велоінфраструктурі. 100% спортивних споруд громадського використання адаптовані для пересування людям з інвалідністю та маломобільних груп. Такі спортивні центри відкриті для всіх охочих, графіки занять доступні онлайн, а години можна орендувати через онлайн систему бронювання.

Основою розвитку спортивної інфраструктури є Концепція розвитку спортивної інфраструктури з довгостроковим геопланування, фінансуванням і розставленими пріоритетами. Вона інтегрована в місцеві програми та Національний план відновлення України. В Україні в межах затверджених програм за бюджетні кошти будується лише публічно доступна спортивна інфраструктура, за принципом: спершу для громади з увагою до потреб як чоловіків, так і жінок, людей різних вікових груп, стану здоров'я та з урахуванням попиту потенційних споживачів.

У межах Національного плану відновлення та розбудови України в кожній територіальній громаді створено багатопрофільний ком'юніті-центр. Такі центри з’являються біля закладів освіти, зокрема в деокупованих містах та громадах. Такі ком'юніті-центри стали фундаментом для змін і надали можливість об’єднати одразу кілька функцій: уроки для школярів, дозвілля молоді, дозвілля місцевої громади. Під час освітнього процесу спортивними залами таких центрів користуються школярі та студенти, проводяться змагання, а після занять тут займається місцева громада й спортивні клуби, там відбуваються концерти, нетворкінги й свята. Крім спортивного профілю, такі ком’юніті-центри забезпечують культурні та інші освітні потреби місцевих громад. Запровадження такого підходу підвищило ефективність використання об’єктів зі спортивною функцією, удосконалило їх фінансову модель та якість надання послуг. Водночас школи отримали нові сучасні спортивні зали, які їм надають у користування в певні години, що значно знизило витрати на адміністрування. Такими комплексами керують незалежні компанії з наглядовою радою, основним завданням яких є максимальна наповнюваність об'єкта й комфортність умов з урахуванням громадського інтересу.

Центри олімпійської підготовки (ЦОП) за видами спорту об’єднані з інфраструктурою для змагань і відкриті для всіх потенційних споживачів. Вони стали справжніми спортивними академіями, а нові багатофункціональні комплекси класу А з’являються за приватної ініціативи у співпраці з органами місцевого самоврядування. Повноцінно працює механізм державно-приватного партнерства.

Діє система погодинної оренди всіх комунальних спортивних об’єктів, що зробила зали, зокрема шкільні, доступними кожному спортивному клубу чи групі ентузіастів. Також ця система ліквідувала монополію й вивела з тіні обіг готівкових коштів, які стали значним внеском у проведення капітальних ремонтів таких залів.

Велика увага закцентована на позашкільному розвитку дітей через громадські спортивні клуби в складі шкіл та ком'юніті-центрів. У кожній українській школі працює такий спортивний клуб, є відповідна інфраструктура та спорядження, вони

об’єднані системою місцевих шкільних ліг, в школах є трибуни, тому батьки й друзі завжди відвідують дитячі змагання, формується цілий рух, аналогічно й зі студентськими лігами. Такі клуби допомогли малим містечкам та громадам ефективно залучати дітей (як хлопчиків, так і дівчаток) до спорту. У них також працює багато волонтерів. Урок фізичного виховання в школах кардинально змінився та став інструментом: розрядки для дітей (із залученням хлопців і дівчат, без гендерних стереотипів), активної гри, отримання життєво необхідних навичок (наприклад, навчання плавати, що може врятувати не одне життя), а не обов’язком для отримання оцінки. Школи є фундаментом популяризації спорту і формування цінності фізичної активності в житті дитини.

Водночас оновлена модель розвитку рекреаційного оздоровчого спорту/фізичної активності та організованого спорту через спортивні клуби, дозволяє залишатись у спорті та регулярно займатись більшій кількості дорослого населення. Нова система не виштовхує “недостатньо талановитих” підлітків або студентів, що виросли та змінили місце проживання. Клуби зацікавлені в залученні якомога більшої кількості українців до активного способу життя в будь-якому віці, що вже в 2030 році суттєво вплинуло на кількість і якість економічно активного населення.

Клубна система розвивається самостійно й стимулює розвиток спорту та економіки. Завдяки створеним рівним умовам для ДЮСШ та громадських спортивних клубів і системі стимулів — у 2030 році:

- кількість спортивних клубів різної форми власності становила вже 20 000 та має позитивну динаміку;
- 10% українців є членами організованих спільнот — молодіжних та спортивних громадських організацій, що стали фундаментом змін.

Впроваджена дієва комунікаційна стратегія, яка мотивує й прищеплює культуру занять спортом та фізичною активністю українцям. Тому громадяни готові витрачати на заняття спортом до 10% свого доходу, бо розуміють, що це дозволить зекономити до 30% витрат на лікуванні, завдяки поліпшенню стану здоров'я. Українські спортсмени та тренери є взірцями професійності й успішності для українців, мають багатомільйонні контракти та мають можливість реалізовувати власні ініціативи у співпраці з державою.

3. ПРОБЛЕМИ В МОЛОДІЖНІЙ ПОЛІТИЦІ, ЯКІ НЕОБХІДНО ВИРІШИТИ, ЩОБ ДОСЯГТИ БАЖАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

3.1. Тоталітарні (недемократичні) практики імітаційного характеру

В управлінні молодіжними центрами, у створенні та діяльності молодіжних рад часто трапляється так, що організації створюють для красивих одноразових чи

кількаразових фото в соцмережах, для різних “мереж” і кампаній ініціювання органами влади, часто це відбувалося всупереч вже чинним громадянським кампаніям. Схожі практики є і під час трактування громадянської освіти як теоретичного курсу, водночас реальна громадянська освіта — через шкільне самоврядування — носить фасадний і контрольований адміністрацією закладів освіти характер, без можливості інституалізації, зокрема незалежними ресурсами. Ця проблема виражена також у тому, що досі в університетах заборонена політична активність студентів, яка є базовою і підтримуваною компонентою університетської автономії в провідних університетах світу. Водночас членство викладачів чи ректора в політичних партіях є дозволеним і не забороненим досі законодавчо. Саме тому цілі університетські містечка голосують на виборах переважно за політичну партію свого ректора чи за політичну силу, яку він публічно підтримує.

Нормативно-правове забезпечення

1. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР — зміни, які посилюватимуть участь дітей та молоді в прийнятті рішень.

2. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III має окремо окреслювати роль та місце молодіжних партійних організацій у структурі партії, включно з квотами на всіх рівнях керівних органів партії, зафіксованим відсотком коштів із державного бюджету, спеціальними квотами щодо участі представників молодіжних партійних організацій у виборах.
3. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII має передбачати можливість створення в межах органів студентського самоврядування (ОСС) молодіжних осередків політичних партій, зокрема з правом користування коштами ОСС та ведення політичної освіти. Усім ректорам та керівному складу законом має бути заборонено членство в партіях.

4. Закон України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX має регулювати систему організації обласних молодіжних рад як представництва більшості громад, а не окремих активістів чи організацій. Водночас Національна молодіжна рада має формуватися більшою мірою з уповноважених представників обласних молодіжних рад (представники всеукраїнських молодіжних організацій в Національну раду можуть входити і безпосередньо, але не більше однієї третьої, і через обласні молодіжні ради). З-поміж членів Національної ради представники молоді обирають представників у Наглядову раду Українського молодіжного фонду, а також постійне правління. Усі рішення національної ради приймаються і на щопіврічних зборах (форумах), і невідкладно через онлайн голосування.

Інституційні зміни

1. Сьогоднішня вертикальна система діяльності молодіжних центрів побудована на ідеї координації «згори», водночас будь-яка ефективна молодіжна

активність є передусім низовою і горизонтальною. З огляду на це варто розглядати питання щодо ліквідації Всеукраїнського молодіжного центру, як структури, яка нав’язує свою координаційну роль регіональним та місцевим молодіжним центрам. Основною одиницею мають стати саме місцеві молодіжні центри, тоді як регіональні (обласні) будуть, зокрема, точкою аналізу та узагальнення кращих практик. Національна структура для поширення кращих практик державою не потрібна. Можливо, варто інституціоналізувати щорічний національний форум молодіжних центрів, на якому представники «із землі» поширюватимуть свої кращі практики та напрацювання.

2. Важливою національною структурою є Український молодіжний фонд, який також повинен мати розуміння низових ініціатив та концентруватись на їхній підтримці, а потім і поширенні.

3. Фонд має підтримувати, зокрема й молодіжки партій, які будуть діяти в рамках Закону України «Про політичні партії» та студсамоврядування, яке мало б отримати право юридичної суб'єктності в законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII та Законі України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI.

4. Процедури діяльності Українського молодіжного фонду мають стати демократичними через незалежну Наглядову раду, а участь молоді в процесах управління Фондом через Національну молодіжну раду реальною, а не імітаційною.

Фінансування

Реалізацію змін можливо забезпечити наявними (довоєнного рівня) ресурсами, важливо лише змінити підходи до фінансової підтримки молодіжних ініціатив — від підтримки проєктів перейти до підтримки інституційної спроможності. Це потребуватиме суттєвих змін, починаючи із Державного бюджету та завершуючи змінами до положення про діяльність Українського молодіжного фонду.

Комунікація реформ із суспільством

Впроваджувати рішення мають молодіжні ради, молодіжки партій, об'єднання органів студентського самоврядування, національні мережі молодіжних організацій у взаємодії з: органами місцевого самоврядування, політичними партіями, вищими закладами освіти, центральними органами виконавчої влади, в компетенції яких є питання молодіжної політики. Найбільшими супротивниками впровадженню цього рішення будуть фейкові й дитячі та молодіжні організації, голови місцевого самоврядування, лідери політичних партій та керівники ЗВО схильні до застосування недемократичних інструментів впливу. Можна очікувати перешкод через те, що заявленим групам чи особам доведеться поступитися частиною

ресурсів, що могла б бути спрямована на підтримку демократизації молодіжного руху.

3.2. Закритість молодіжних організацій та інституцій, непрозорість та непублічність

Ця ознака виражена в громадянському секторі, зокрема в тих, у яких домінують "родинні" організації "кругової поруки", бо так простіше залучати й розподіляти між собою донорські та бюджетні кошти. Досвід реального демократичного управління з якщо не масовим членством, то бодай чисельною членською базою, перед якою потрібно звітуватись, фактично ніким не заохочується. У результаті виник цілий пласт "кишенькових" організацій "із печатками", які завжди готові підтримувати "курс" чинної влади на національному чи місцевому рівні, які кількісно переважають реальний сектор громадянського суспільства в Україні. Такі об'єднання формують підробну культуру громадських відносин, що зумовлює не лише фінансові зловживання в секторі, але й посилення авторитарних та недемократичних і непрозорих практик органів влади, системи освіти, політичної системи й самого громадянського суспільства, зокрема молодіжного сегмента. Для багатьох активістів молодіжного руху досвід роботи з бюджетними коштами, а навіть із рядом донорських коштів, стає першим досвідом фактичної сірої корупції: відмивання коштів на одних статтях, щоб покрити ті, які не підтримуються; неотримання коштів в принципі, оскільки є вже визначені віддавна організації, які політично чи фінансово обслуговують відповідну групу чиновників, чи менеджерів донорської організації.

Нормативно-правове забезпечення

1. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI має заохочувати не лише швидку реєстрацію організацій, але також кооперацію вже чинного устрою через відокремлені підрозділи, публічність організацій та прозорі річні звіти. Зокрема передбачити в статті 23 «Фінансова підтримка та звітність громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI необхідність публікації повних фінансових звітів за всю діяльність організації під час отримання фінансової підтримки з коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів на сайтах інституцій, якими була надана така підтримка.

2. Для забезпечення прозорості й доброчесності потрібні зміни в Закон України «Про громадські об'єднання», щоб в наглядових радах принаймні 10-20% представників не належали до членів організації.

3. Для уникнення конфлікту інтересів центрального органу виконавчої влади відповідального за молодіжну політику та Наглядової ради Українського

молодіжного фонду у статті 23 «Основні засади діяльності Українського молодіжного фонду» Закону України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX та постанові Кабінету Міністрів від 28 лютого 2023 р. № 182 «Деякі питання Українського молодіжного фонду» варто передбачити порядок формування та призначення членів та членкинь Наглядової ради Українського молодіжного фонду, у якому таке призначення буде здійснюватись за рішенням Кабінету Міністрів України.

4. Для забезпечення інституційної стабільності та незалежності організацій, що працюють із молоддю, Бюджетний кодекс України та нормативно-правова база має передбачати можливість (обов'язок) співфінансування проєктів за кошти органа місцевого самоврядування чи донорських організацій.

Інституційні зміни

1. Усі громадські організації можуть отримати кошти від держави чи органів місцевого самоврядування лише в тому випадку, якщо організації стають повністю прозорими та публічними. Для розвитку прозорості та публічності організацій, що працюють із молоддю, зокрема органи студентського самоврядування та молодіжні партійні організації, держава має стимулювати через підтримку підготовки та публікації звітів, аудитів. Організовувати й стимулювати органи місцевого самоврядування (ОМС) на конкурси інституційної підтримки публічних і прозорих організацій та преміювання їх.

2. Відповідальний за молодіжну політику центральний орган виконавчої влади має заохочувати створення та розгортання мереж організацій, що працюють із молоддю. Водночас для цього варто створити відповідну політику верифікації членської бази організацій, що працюватиме з молоддю. Оскільки Закон України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX передбачає, що членство молодіжних організацій є фіксованим, то організації, які претендують на бюджетні кошти, зокрема на інституційну підтримку, мають підтвердити своє членство (кількість, географію поширення).

Фінансування

1. У будь-якій підтримці, що надана державою чи органами місцевого самоврядування для організацій, що працюють з молоддю, мають бути передбачені кошти на підготовку річних звітів та їх обов’язкову публікацію.

2. Введення норм для більшої фінансової підтримки організацій, які зможуть підтвердити свою членську базу в сотні й тисячі членів, які регулярно сплачують членські внески та беруть учать у демократичному врядуванні.

3. Запровадження підтримки доплат тим організаціям, які залучають кошти на зарплати (така модель працює у Франції, де близько 5000 штатних

працівників громадянського суспільства отримують доплати від держави, що дозволяє зробити їх конкурентоспроможними відносно ринку).

4. Надати право громадянам та бізнесу на “відсоткову філантропію” у підтримці неприбуткових громадських об’єднань, зокрема молодіжних, із коштів сплачених податків. Для позитивної дискримінації організацій, що працюють з молоддю, у випадку залучення коштів громадською організацією на кожну таку гривню держава може надавати ще одну.

5. Створити та запустити конкурс державних ендавментів у державних банках для молодіжних організаціях, замість грошей на “проїдання” краще вкласти одразу трирічну суму відсотків, які організація може вільно виділяти на статутну діяльність. Водночас якщо організація збере за певний період ще одну таку суму, то державний внесок зберігатиметься й поверненню вже не підлягатиме.

6. Законодавство має гарантувати повне повернення ендавментів публічних і прозорих організацій, що працюють із молоддю, у першій категорії повернення коштів у разі банкрутства банку (державного чи комерційного).

Комунікація реформ із суспільством

Непрозорість молодіжного сектора безпосередньо залежить від інструментів його фінансової підтримки бюджетними коштами. Реформу не можливо реалізувати без зміни парадигми — ставленні до молоді та її ініціативи. Ключовим стейкхолдером реформи й водночас найбільшими супротивниками впровадженню цих реформ є виключно Мінфін, який досі практикує радянські підходи фактичної відсутності незалежних громадських організацій і не бачить змісту підтримувати такі організації будь-яким чином. Оскільки вони за версією Мінфіну є “антирадянськими” (антидержавні, “такі, що крадуть бюджетні гроші або працюють коштом держави). У країнах ЄС бюджетна система націлена на всебічну фінансову підтримку молодіжного сектора та будується на довірі до молоді. Доти, поки Мінфін не змінить свого ставлення до фінансової підтримки молодіжного сектору, молодь продовжуватиме масово емігрувати в країни ЄС, де вони є головною цінністю держави, а не потенційним суб'єктом, який краде гроші.

3.3. Комуністична теза, що “молодь — наше [світле] майбутнє”

На підсвідомому рівні це означає, що молодь є цінною, але зараз вона не на часі й коштів не них немає. Бо є важливіші завдання з побудови доріг чи інших пріоритетів “світлого майбутнього” для громади чи власного (афілійованого) бізнесу. Тому найбільший відсоток еміграційних настроїв має саме молодь, бо не бачить жодного майбутнього розвитку у своїй громаді. У молоду людину громада за звичкою

комуністичних часів інвестує ресурси через дитячі садки, заклади освіти й позашкілля, утім не може запропонувати можливості для гідної самореалізації вже сьогодні.

Нормативно-правове забезпечення

1. Бюджетний та Податковий кодекси України, у частинах, що їх стосуються.
2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV (цілком).
3. Порядок використання бюджетних коштів, який визнає фінансову підтримку проєктів та заходів організацій, що працюють із молоддю в рамках політик центральних органів виконавчої влади відповідальних за підтримку ініціатив молоді (Мінмолоді, Міносвіти, Мінвет, Мінсоц, Мінкульт тощо).
4. У Державній цільовій соціальній програмі «Молодь України» на 2021-2025 роки затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України 02.06.2021 № 579 та у профільних цільових програмах, що будуть затверджені на наступні періоди необхідно передбачити заходи спрямовані на підвищення інституційної спроможності молодіжних та дитячих громадських організацій та ініціатив.

Інституційні зміни

1. Громадянському суспільству й державі потрібно вийти не лише на достатній рівень фінансування молодіжних ініціатив у громадах, а постійно створювати нові, зручні та сучасні інструменти фінансової підтримки, водночас ліквідовуючи зарегульований чиновниками потік заходів.

2. Не може бути заходів, які щорічно фінансуються, бо «так завжди було», у МОН безліч таких неконкурентних заходів ще з СРСР, які фінансуються за “захищеними статтями” без будь-яких конкурсів.

3. Потрібно запроваджувати не просто фінансові інструменти, а якіснішу експертизу оцінки. Творити дружню конкуренцію, яка б враховувала чисельність організацій.

4. В умовах бюджетної економії, кошти на молодіжну політику необхідно пріоритезувати в наступній послідовності: 1) інституційна підтримка організацій, які працюють із молоддю, а також молодіжних центрів; 2) навчання тих, хто організовує молодіжну роботу; 3) підтримка ініціатив і проєктів вже навчених організаторів молодіжної роботи. Неприпустимі ситуації, які трапляються, коли дієві молодіжні організації не мають коштів інституційну діяльність, а натомість проводяться беззмістовні одноразові заходи.

5. Треба реально давати молоді можливості впливу. Через молодіжні ради й квотування молоді в політичних партіях. Аналогічно сприяти політичній освіті в університетах та старшій школі. Це визнання впливу є безпосереднім наслідком інструментів фінансової підтримки відповідних категорій молоді.

Фінансування

1. Порядки використання бюджетних коштів мають передбачити максимально ефективну фінансову підтримку молодіжної роботи, яка реалізовується через:

- посилення інституційної спроможності організацій, які працюють із молоддю та комунальних молодіжних центрів (підтримка одних і других має бути пропорційна до їх реального охоплення відповідної кількості молоді, до прикладу, закладів позашкільної освіти);

- підготовку кадрів із розрахунком: один підготовлений фахівець на охоплення якісною молодіжною роботою 15-30 молодих людей;

- більше економних заходів із меншою кількістю учасників, але змістовною молодіжною роботою, а менше одноразових коштовних масових заходів.

Комунікація реформ із суспільством

В урядовців та державних службах, які є основними стейкхолдерами та водночас основними антагоністами цієї реформи, має домінувати теза, що "молодь це вже і є сьогодні". І для підтримки ініціатив молоді, яка лише виходить на ринок праці, насправді потрібно дуже мало: а) щоб її голос не лише чули, але й враховували; б) щоб було тепле й освітлене місце з безплатним вайфаєм, де можна готувати та реалізовувати свої громадянські, бізнесові чи навіть приватні, націлені на активний відпочинок усієї родини, проєкти. І великих інвестицій у молодь не потрібно, достатньо, як показує досвід країн ЄС, вкладати щорічно в молодіжну роботу (не молодіжну політику!) на одну молоду людину бодай 20-40 євро в рік. І не в майбутньому, а вже щорічно.

3.4. Загроза, що 50% і більше української молоді перебуватиме в еміграції

Наразі в українську молодь, яка перебуває в еміграції, держава й громади не інвестували нічого, можливо, такі інвестиції і були, але вони нам невідомі. Якщо враховувати ще довоєнну статистику Світового конгресу українців, що у світі (поза Україною) проживає 20 мільйонів українців (цю цифру про 20 мільйонів озвучував Президент В. Зеленський у своїй інавгураційній промові), то це означає, що серед них молоді 5-7 мільйонів. Після 24 лютого 2022 року за кордон виїхало за різними даними до половини неповнолітніх дітей і юнацтва, тобто близько ще 5 мільйонів. Відтак зараз ми живемо в ситуації, коли половина або й більшість українських дітей і

підлітків (юнацтва) проживає в еміграції. Там вивчає мови, що добре, але й адаптується й поступово втрачає контакт із Батьківщиною. Тобто, Україна вже, а не в майбутньому, втрачає не лише трудовий потенціал, але також інвестиційний потенціал тих, які вже не повернуться.

Нормативно-правове забезпечення

1. У статті 23 «Основні засади діяльності Українського молодіжного фонду» Закону України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 № 1414-IX та постанові Кабінету Міністрів від 28 лютого 2023 р. № 182 «Деякі питання Українського молодіжного фонду" варто розширити повноваження Українського молодіжного фонду та передбачити можливість підтримки українських молодіжних ініціатив та проєктів закордоном, а також інституційної підтримки.

2. Зміни до Бюджетного кодексу України, щоб молодіжні організації, зокрема українська молодь діаспори, могли отримувати фінансування на рахунки в установах банків, а не в "казначействі". Відповідно після того, як проєкт організації перемагає на конкурсі, організація отримує відповідну суму, яка була подана в кошторисі без додаткового погодження в Казначействі. Норма має бути змінена таким чином, щоб давати організаціям можливість без надмірного контролю використовувати надані кошти, у разі використання не за призначенням цим порушенням опікувалися правоохоронні органи.

3. Необхідно внести зміни в підзаконні нормативно-правові акти, прийняті щодо виконання Закону України «Про основні засади молодіжної політики», якими впровадити зазначену модель отримання фінансування, а також надати можливість подаватись на фінансування діаспорним неінституалізованим структурам.

Інституційні зміни

- Відкрити конкурси для української молоді діаспори. Ніхто, окрім нас, не підготує тих, хто займається молодіжною роботою за кордоном з українцями в контексті формування української національної ідентичності. Відповідно має бути створена спеціальна програма підтримки виховників, що там працюють, яка міститиме фінансування для тренерів і на заняття, і на програму обмінів з Україною, в межах якої виховники з діаспори та України протягом року мали б можливість обмінюватися досвідом.
- Створити молодіжний компонент Українського інституту, залучити до його філій та за кордоном молодих людей, які виїхали з України через війну, а потім планують повертатись. Основний акцент на залучення потенціалу української молоді, який розвинувся через освіту й досвід роботи в ЄС до відбудови України.

Фінансування

У межах видатків Українського молодіжного фонду. Водночас на підтримку проєктів молоді, зокрема молоді діаспори, може бути започаткована краудфандингова платформа (або відповідний напрям на платформі United24) для збору цільових коштів.

Український інститут потребує значної державної підтримки з огляду на роль України в міжнародній комунікації зараз та кількість українців, які опинились за кордоном внаслідок війни.

Комунікація реформ із суспільством

Впроваджувати зміни мав би уряд та громадські організації діаспори. Найбільше опиратися буде Мінфін із традиційних причин економії коштів. Водночас наслідки від невпровадження цих змін будуть катастрофічними, оскільки, ймовірно, молодь, яка не знайде себе в українському середовищі за кордоном буде значно менше вмотивованою будь-як взаємодіяти з Україною. Якщо провести реформу, ми можемо спровокувати певне напруження між "старою" та "новою" діаспорами, що будуть боротися за нові ресурси, але ця конкуренція буде на користь молоді, яка отримуватиме якісніші продукти.

Кроки/етапи змін у молодіжній політиці

1. Внесення необхідних змін до законодавства, передусім до Бюджетного та Податкового кодексів України, а також закону України "Про основні засади молодіжної політики".

2. Функції з формування та реалізації державної політики мають бути розділені. Реалізація може бути забезпечена в основному через Український молодіжний фонд. А вироблення політики має бути координуватися урядовим уповноваженим (або міністром, що не очолює міністерство) в кожному, а не профільному міністерстві.

3. Удосконалення процедур управління Українським молодіжним фондом — посилення участі молоді й впровадження процедур, що гарантують прозорість.

4. Забезпечити формування та ефективну діяльність Національної ради з питань молоді.

5. Спрощення вимог до отримання публічних фінансів громадськими організаціями.

6. Запровадження інституційної підтримки громадських організацій. Ендавменти.

7. Ліквідація Всеукраїнського молодіжного центру, децентралізація реалізації політик молодіжними центрами в регіонах відповідно до локальних потреб.

8. Удосконалення конкурсних процедур для фінансування заходів громадських організацій, створення можливості для отримання фінансів молоддю діаспори — як організаціями, так і неінституціоналізованими групами.

9. Запровадження ефективних програм підготовки фахівців молодіжної роботи, зважаючи на потреби всієї України та діаспори.

10. Посилення залученості молоді в політичні процеси, зокрема через вдосконалення підходів до діяльності молодіжних організацій політичних партій, а також політичної освіти через органи студентського самоврядування.

Критерії успішності/неуспішності реформи молодіжної політики

Реформа вважатиметься успішною, якщо в кожній громаді:

- Діє молодіжна рада, яка інституалізована в статуті громаді реально впливає на ухвалення рішень, які стосуються молоді й представляє щонайменше 50% молоді громади.

- Створено й функціонує комунальний молодіжний центр, який щомісячно самостійно й через свої філії охоплює своєю діяльністю усіх молодих людей громади.

- На кожні 15-30 молодих людей є підготовлений фахівець молодіжної роботи, який щотижнево організовує молодіжну роботу. Водночас у громаді здійснюється методична, психологічна та інша підтримка таких фахівців.

- Діє два-три осередки національних мережевих організацій. Щонайменше 15-20% молоді громади є членами національних або місцевих організацій, що працюють із молоддю, сплачують членські внески та беруть участь у демократичному врядуванні цих організацій.

- Ініціативна молодь має можливість упродовж місяця від сформованої ідеї молодіжного проєкту отримати фінансову підтримку на його реалізацію.

- Щорічно 30% молоді громади відвідують інші регіони України з освітньою метою, зокрема щонайменше 10% країни ЄС з аналогічною ціллю.

- Усі молодіжні центри є безпечними та відповідають стандартам якості Асоціації молодіжних центрів України або аналогів. У кожному навчальному закладі діє молодіжний простір як філія молодіжного центру.

- Відсоток молоді в громаді стабільний або збільшується і становить не менше 30%.

- Є принаймні один соціально відповідальний бізнес ініційований та координований здебільшого молодими людьми.

Реформа вважатиметься не успішною, якщо:

- Відсутність інституційних спроможностей національних мереж організацій, що працюють із молоддю зумовить відсутність у більшості громад України осередків, а також адвокації відповідних реформ на національному й локальному рівні. Також відсоток молоді, що покидає громаду, становить не менше 22-24%.

- Не відбудуться інституційні зміни в системі органів влади, відповідальних за формування та реалізацію молодіжної політики.

- Не буде забезпечена інституційна незалежність Українського молодіжного фонду, як наслідок, він знаходиться під впливом влади й не спроможний надавати швидко ТА якісно підтримку молодіжних ініціатив.

4. ПОЛІТИКА РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ У ГАЛУЗІ СПОРТУ ТА ФІЗИЧНОЇ АКТИВНОСТІ В ПЕРСПЕКТИВІ 2030 РОКУ

4.1. Чинна державна система не має інструментів та компетенцій для успішної реформи

Роль спорту та фізичної активності потребує повного переосмислення. Наразі ми маємо закриту систему, яка тісно пов'язує Міністерство і основних бенефіціарів (фінансових), федерації з видів спорту та інші організації, що фінансуються з державного бюджету, які в переважній більшості не визнають необхідності глибинної перебудови, що своєю чергою вже багато років унеможливлює запуск повноцінної реформи. Таким чином заперечується сама необхідність введення нових суспільних відносин на заміну усталеним, тому й пошук рішень не відбувається. Якщо до початку повномасштабного вторгнення громадянське суспільство наголошувало на тому, що реформа вже давно на часі і єдиний вихід — це пошук більш ефективної моделі, то зараз процеси пришвидшились і чинні проблеми стали очевидними вже не лише фахівцям галузі. Утім, Міністерство молоді та спорту як орган виконавчої влади, що має формувати державну політику даної галузі продовжує працювати за програмами, що здебільшого базуються на розвитку спорту

вищих досягнень, зберігаючи свої управлінські функції без постійного інклюзивного діалогу з усією спортивною спільнотою.

Починаючи системні зміни необхідно переконатись, що наявні інституції спроможні їх впровадити, запущено діджитал інфраструктуру для збору даних, скорочені бюрократичні процедури, наявний кадровий резерв і фінансові ресурси. Трансформація вимагає виконання багаторівневих задач, для вирішення яких потрібні більш гнучкі інструменти й створення діаметрально нової інфраструктури державних органів із фахівцями, які мають компетенції та комплексне розуміння необхідних змін.

Спростивши процедури та систему звітності Держава демонополізує свій вплив і відкриє спорт для тих, хто зараз боїться бюрократії, але має ініціативу та компетенції, що одночасно допоможе залучити більше людей до спорту.

Україна є одним із лідерів у впровадженні державних цифрових сервісів, тому саме нові технології можуть стати основою українського прориву від пострадянської системи спорту до побудови системи стимулів, що базується на трьох простих принципах: “людина в центрі всього” та “evidence based decision making”.

Нормативно-правове забезпечення

1. Основа реформи — розробка та прийняття нового ЗУ “Про реформування сфери спорту і фізичної культури”, що відображатиме всі трансформаційні зміни й у майбутньому повністю замінить норми чинного Закону України “Про фізичну культуру і спорт”.

2. Внесення змін до Закону України “Про громадські об’єднання”, відобразивши відмінності спортивних громадських організацій — федерацій та клубів, згідно з оновленою Хартією.

3. Прийняття ряду Постанов КМУ, що забезпечать появу нових інституцій для впровадження запланованих змін: “Фонду активної нації”, Державного Агентства здорової нації, платформи “Дія.Спорт” та скасування ряду чинних Постанов та Положень.

4. Скасування Єдиної спортивної класифікації (ЄСК) України, затвердження спортивного персоналу The European Qualifications Framework (EQF).

5. Внесення Змін до Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету, за кодом класифікації 5000 “Фізична культура і спорт”.

Інституційні зміни

1. Створення незалежної структури, на кшталт, у структурі Офісі Реформ Кабінету Міністрів України, що забезпечить розробку та координацію

галузевої реформи між державою, інститутами громадянського суспільства та бізнесом, матиме можливість додатково залучати необхідних спеціалістів.

2. Завершення реформування Міністерства молоді та спорту з поділом функцій на формування державної політики та її реалізацію. Не зайвим є оптимізація державного апарату й інтеграція Міністерства молоді та спорту України у структуру більшого Міністерства, яке б комплексно опікувалось розвитком людського капіталу, а функцію формування політики виконував би відповідний Директорат із розвитку рекреаційного спорту та фізичного здоров'я.

3. Створення Державного Агентства здорової нації, що матиме частину функцій із реалізації політики у сфері рекреаційного спорту та залучення українців до регулярної фізичної активності, ведення здорового способу життя.

4. Створення "Фонду активної нації" як основного інструменту фінансування конкурсних програм і проєктів для спортивних громадських організацій, ініціатив та муніципалітетів, інституційної підтримки реформи.

5. Розширення сервісу Дія на спортивний напрям. Запуск сервісів для кінцевих користувачів, платформи для управління процесами та отримання даних для ухвалення якісних управлінських рішень. Відхід від класичної системи ведення статистичної звітності через форми (1-ФК, 2-ФК, 5-ФК). Автоматизація процесів, відкриття для громадськості критеріїв розподілу державного фінансування серед федерацій, запровадження комплексної системи моніторингу відвідуваності, трекінгу фізичної активності.

6. Ліквідація неефективних державних установ та державних підприємств, через які Держава керує спортом, із передачею їх функцій громадянському суспільству.

7. Делегування функцій управління спортом конфедерації/об'єднанню, що консолідує під своєю "парасолькою" інститути громадянського суспільства сфери спорту, що відповідають за розвиток своїх видів спорту з дотриманням принципів Good Governance in Sports.

8. Запровадження освітніх програм та обмінів для підготовки кваліфікованих кадрів, і в державному секторі, і в основних спортивних федераціях. Через інструменти Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту, зокрема і в співпраці з Програмою ЄС Erasmus+ та іншими програмами ЄС із розвитку громадянського суспільства.

Фінансування

1. Запровадження конкурсного підходу до державного фінансування за критеріями відповідно до пріоритетів. Завершення Державного експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту національних спортивних федерацій до організації й проведення спортивних заходів.

2. Державний фінансовий інструмент на всіх рівнях має відійти від дефолтного й стати заохочувальним фактором для розвитку сфери, а зменшення бюрократичних процедур й демонополізація — мусить надати можливості для залучення інвестицій і виведення з тіні готівкових коштів із майбутньою неможливістю дублювання програм фінансування.

3. Основним є **забезпечення балансу державного фінансування між напрямами спорт і залучення населення до фізичної активності та рекреаційного спорту**. Мінімальне співвідношення 50/50 видатків із бюджетів всіх рівнів має бути зафіксовано в Державній Стратегії розвитку фізичної культури та спорту, державній і місцевих цільових програмах із відповідним переглядом програм класифікацій видатків бюджету, інструментів реалізації й контролем виконання затверджених норм.

4. Запровадження **дворівневої системи державного фінансування дитячо-юнацького спорту**: компенсація послуг у сфері фізичної культури та спорту, що забезпечують достатній рівень фізичної активності дітям та якісної селекції, конкуренції молодих спортсменів у межах державних пріоритетів. Право отримати компенсацію за надання таких послуг мають отримати всі суб'єкти фізичної культури та спорту, що проводять підготовку дітей, незалежно від форми власності, в обсязі затвердженому відповідною місцевою радою. Необхідно надати легальний спосіб батькам покривати додаткові витрати, що не передбачені бюджетом.

5. Спрощення процедури фінансової підтримки громадських організацій у межах виконання цільових програм через відкриття "казначейських" рахунків. Такий інструмент є дуже обмеженим і складним для більшості громадських організацій невеликих громад, що фактично унеможливлює їх залучення до співпраці з місцевими управліннями.

6. Фінансове забезпечення роботи спеціалістів, що напрацьовують та впроваджують реформу. Залученим службовцям варто надати інституційну підтримку з бюджетів громадських об'єднань для підсилення мотивації в їхній роботі.

4.2. Низький рівень фізичної активності українців і залучення до рекреаційного оздоровчого спорту

До 24 лютого цей напрямок фінансувався за залишковим принципом, а залучення до оздоровчого рекреаційного спорту відбувся здебільшого за приватної ініціативи без відповідних державних стимулів. Війна значно ускладнила ситуацію.

У 2020 році було затверджено державну Стратегію розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року", однією з цілей якої визначено напрямок "Фізично активна нація" і досягнення рівня — 30% українців регулярно й свідомо займаються фізичною активністю або спортом. Утім, державне фінансування та відповідні програми поки не зазнали суттєвих змін. Держава не переорієнтувала свої програми на активне залучення населення й виховання здорової фізично та ментально нації. Таке визнання нині несе декларативний характер, а сама ідея "українці активна і здорова нація" — поки не змогла закріпитись, як одна з національних ідей країни, через низьку увагу до проблеми та відсутність дієвих механізмів реалізації цілі Стратегії. Наразі складно оцінити результати залучення фізично пасивної частки населення через запущену державну програму "Активні Парки — локації здорової нації", бо дані системного моніторингу рівня залучення українців до фізичної активності відсутні, бойові дії значно ускладнили доступ до занять, а до багатьох заходів у межах реалізації програми залучають дітей із чинних секцій та чинних спортсменів.

Поява програм та інструментів, які стимулюватимуть розвиток рекреаційного оздоровчого спорту та фізичної активності, у парадигмі державної політики вкрай важлива. Низький рівень фізичної активності українців негативно впливає не лише на фізичне та психічне здоров'я й добробут, а й безпосередньо на економіку України.

По-перше, спорт корисний для здоров'я, як наслідок, людина менше відсутня на роботі у зв'язку з хворобами, поганим фізичним і психоемоційним самопочуттям.

По-друге, спорт сприяє скороченню презентизму через вплив фізичної активності на психічне здоров'я (спорт як антидепресант).

Залучення до регулярної фізичної активності та рекреаційного спорту може стати драйвером економічного зростання України, і завдяки створенню нових ланцюжків доданої вартості, споживання, виробництва товарів та послуг, будівництва та модернізації об'єктів спортивної інфраструктури, і завдяки підвищенню продуктивності праці й збільшенню тривалості життя. Крім того, спорт є ефективним інструментом соціалізації, а запровадження клубної системи значно допоможе в розв'язанні проблеми демократизації суспільства, через інструменти виборності та колективного прийняття рішень в таких громадських спортивних клубах. Останніми роками культивується запит на швидкі перемоги та прості рішення, але зміни в спорті потребують часу й носять глибоко соціальний характер. Держава має задекларувати вектор напрямку, що рекреаційний спорт, регулярна фізична активність та участь громадян у реалізації політики є важливими, тому варто рухатися вперед, поки не будуть імплементовані всі структурні зміни.

Високий рівень фізичної підготовки населення критичний для країни, що перебуває під постійною загрозою війни. Тому і в післявоєнний період країна має акцентувати свою увагу на: високий рівень фізичної підготовки населення (як чоловіків, так і жінок), інтеграцію спорту в життя українців (із залученням також і людей середнього віку), що дозволить постійно тримати високий рівень фізичної підготовки потенційних резервістів. Також варто приділити достатню увагу реабілітації ветеранів війни в різних регіонах. Спорт вкрай недооцінений інструмент інтеграції. Вразливі групи не мають бути штучно сегрегованими, а їх реабілітація й залучення до рекреаційного оздоровчого спорту повинні інтегруватися в єдину нову українську систему спорту. Усі державні / місцеві програми мають враховувати компонент інтеграції вразливих груп і стимулювати навіть приватні ініціативи створювати умови для занять таких груп. Для досягнення бажаних показників залучення українців до регулярної фізичної активності (50% всього населення і 60% дітей) — необхідно майже втричі збільшити ефективність спортивної сфери, а це можливо лише завдяки впровадженню цілого комплексу змін, розвиваючи спортивне громадянське суспільство.

Нормативно-правове забезпечення

1. Оновити Державну цільову програму та відповідні бюджетні програми, зокрема (3401220 "Розвиток фізичної культури, спорту вищих досягнень та резервного спорту").

2. Переглянути і доопрацювати чинчу Стратегію, що має сформувати вектор розвитку фізичної культури та спорту мінімум на 15 років вперед, базуючись на ситуації станом на 2023 рік.

3. Розробити повноцінний український аналог Physical Activity Guidelines.

4. Включити Україну до системного моніторингу фізичної активності населення Eurobarometer.

5. Розробити та затвердити державні соціальні нормативи надання послуг та соціальних стандартів у сфері фізичної культури та спорту, а також “Програми базових державних гарантій з фізичної активності”, що дозволить запустити механізм «гроші ходять за спортивною послугою» в громадах і перейти від утримання установ, в яких проходять тренування, до компенсації отриманих послуг кінцевим користувачам.

6. Важливу роль в цьому питанні грає розвиток відповідної спортивної інфраструктури міст, тому тут також фахівцями має бути розроблена комплексна “Програма розвитку спортивної інфраструктури”, що матиме в основі інфраструктуру для громади тих видів фізичної активності, що найбільше стимулюють людей бути активними. Варто також запровадити нові

стандарти для шкільної спортивної інфраструктури відповідно до кращих світових практик і визначити державні пріоритети на період відновлення.

7. На основі переглянутих Державної Стратегії та Цільової Програми — розробка регіональних стратегій і місцевих програм залучення до фізичної активності, за прикладом розроблених для Маріуполя до повномасштабного вторгнення. Відповідний Директорат профільного Міністерства може допомога містам та ОТГ із розробкою таких стратегій та оновлення цільових програм.

8. Розробка та затвердження Державних соціальних нормативів надання послуг у сфері фізичної культури та спорту.

9. Розробка та затвердження Порядку відшкодування вартості надання послуг у сфері фізичної культури та спорту для населення.

Інституційні зміни

- Крім регулярної фізичної активності важливим фактором є збільшення кількості українців, що обирають рекреаційний спорт, зокрема для фізичного та психічного відновлення після травмування війною. Таким ефективним інструментом має стати запровадження клубної системи, яка враховуватиме ознаки та принципи Європейської Спортивної Хартії, із відповідним відображенням у профільному законі. Стимулювання розвитку активних низових ініціатив, які залучають дітей, дорослих, людей з інвалідністю, пенсіонерів до активного способу життя замість державних установ та закладів. Утім, для ефективного запуску мережі необхідна Програма підтримки клубів, яка може бути реалізована через освітню компоненту Платформи Дія.Спорт: освітні тренінги, запровадження конкурсів мінігрантів.

- Чинна система (і державних, і комунальних, а іноді псевдогромадських/підконтрольних установ) неефективно працює над залученням панівної групи фізично пасивного населення. Економічно обґрунтованим є пряма підтримка проєктів та ініціатив, основною діяльністю яких є залучення населення до регулярної фізичної активності на конкурсних умовах через “Фонд активної нації” та місцеві конкурси.

- Портал Дія.Спорт (або окрема інформаційна платформа) є важливим інструментом для забезпечення інституційної стійкості громадських спортивних клубів, спрощення звітності, як результат — збільшення їх кількості та якості надання послуг для населення.

Фінансування

- Оптимізувати державне фінансування з огляду на вартість залучення 1 українця до регулярної фізичної активності. Спрямування державного фінансування та коштів місцевих бюджетів на підтримку низових ініціатив на конкурсній основі й відхід від утримання комунальних та державних установ, що займаються залученням українців до рекреаційного спорту та регулярної фізичної активності.

- Реалізація інфраструктурних об'єктів, що забезпечують найбільш популярні види активності: піші прогулянки рекреаційними маршрутами, веломаршрути, бігові траси.

- Запуск Програми базових державних гарантій, що частково адресно компенсує заняття дітей 5-17 років та пільгових категорій громадян оздоровчим рекреаційним спортом. Найпершим завданням є автоматизувати такі виплати, щоб **послуга була доступною у кілька кліків, мала подвійну верифікацію факту надання такої послуги**.

- Створення умов для залучення приватних інвестицій, інструмента філантропії та зростання долі безпосереднього фінансування батьками додаткових занять дітей, розвиток волонтерської мережі — усе можливо через таку інституцію як громадський спортивний клуб.

4.3. Держава контролює все на всіх рівнях, інституції спортивного громадянського суспільства — недемократичні

Наразі, держава, по суті, управляє спортом й адмініструє кошти виділені на спорт, спортивні федерації не мають можливості повноцінно взяти на себе функції з розвитку відповідного виду порту, проведення та організації змагань. Законодавчо не закріплено, що основою спорту є громадянське суспільство.

Така ситуація зафіксована в профільному Законі України "Про фізичну культуру і спорт" та в нормативно-правових актах, прийнятих на його підставі. Законодавство покладає на органи виконавчої влади, непритаманні їм та надлишкові функції, зокрема з організації спортивних змагань, затвердження спортивних правил. Воно переобтяжене переліком суб'єктів фізичної культури та спорту, їхніми обов'язками, організаційним забезпеченням проведення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів.

Інфантильним та часто псевдо демократичним громадським спортивним організаціям не вигідно брати на себе відповідальність за розвиток виду спорту, а простіше лише отримувати кошти платників податків на реалізацію своїх статутних завдань через державні та комунальні установи.

Здорова децентралізація та демократизація сфери спорту є необхідними складовими успішної трансформації українського суспільства в післявоєнні роки. У співвідношенні "Держава — Спорт", в Україні присутній принцип "презумпції винуватості", тобто створені такі процедури (оренди шкільних залів, закупівлі форми тощо.), що націлені на бюрократизацію процесів взаємодії, надання купи завірених документів і подання паперової звітності, що здебільшого консервує гвардію чиновників, які добре навчилися працювати з документами. Нова система має базуватись на довірі, спрощенні й автоматизації процесів, щоб державне фінансування, яке спрямоване на розвиток спорту й фізичної активності українців було доступним навіть невеликим низовим ініціативам і стимулювало їхній розвиток.

Передача повноваження від держави управління та розвитку видів спорту відповідним федераціям є базовим. Підхід "спорт — частина громадянського суспільства, і держава всіляко сприяє його розвитку" лежить в основі системи спорту більшості європейських країн. У таких федераціях саме спортивні клуби (громадські організації) є фундаментом, а заохочування державним фінансуванням дозволяє організаціям конкурувати й залучати додаткові кошти, волонтерів. Держава ж залишає за собою функцію формування державної політики, координації та моніторингу через профільний директорат та агентство. Вона має сформувати свій запит для досягнення суспільного блага, визначити доступний обсяг фінансування та створити рівні умови для громадського/приватного сектора й комунальних/державних установ. Це важливо, оскільки 30 років незалежності ми залишалися фактично в радянській системі спорту, намагаючись вбудувати в неї елементи ринкової економіки.

Нормативно-правове забезпечення

1. Прийняття Principles of good governance in sport, виконання яких мають стати обов'язковими для всіх організацій, що претендують на державне фінансування своєї діяльності.

2. Розробка й затвердження Постановою КМУ критеріїв та умов надання фінансування з державного бюджету федераціям із видів спорту, автоматизація процесів.

3. Внесення низки змін до Бюджетного кодексу України щодо лібералізації механізмів фінансування сфери фізичної культури й спорту.

4. Врахувати проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту національних спортивних федерацій з окремих олімпійських та неолімпійських видів спорту до організації й проведення спортивних заходів із повним переходом на конкурсне фінансування з майбутнім скасуванням Постанови КМУ № 573 зі всіма змінами.

5. Уніфікація та вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності ДЮСШ, ШВСМ та клубів.

6. Відмова від державних звань й передача права присвоєння будь-яких спортивних розрядів та звань, сертифікації тренерів відповідним спортивним федераціям, із переходом на Qualifications Framework (EQF) спортивного персоналу, стимулювання федерації до переходу на систему Long-Term Development in Sport and Physical Activity.

7. Для напрацювання нової ефективної моделі розвитку спорту необхідно застосувати досвід європейських країн, а особливо сусідньої Польщі та Естонії, зважаючи на базові принципи "Білої книги", чинних програм ЄС, European Dimension in Sport та Work Plan, Хартії.

Інституційні зміни

- Державне управління спортом потребує великих ресурсних витрат і фінансових, і людських. Велика кількість чиновників у сфері спорту на різних рівнях, що проводять закупівлі, формують календарні плани, присвоюють звання є підтвердженням попереднього твердження. Для європейської моделі розвитку спорту, яка відображена в Резолюції Ради Європи, не є характерним управлінням спортом цілковито Державою. В інтересах Держави України є інституційна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування з поступовою повною передачею функцій управління та організації спорту недержавному сектору. Це може бути Асоціація або Конфедерація громадських організацій, що об'єднає різних стейкхолдерів.

- Головним завданням профільного Міністерства має залишитися формування політики, державного запиту та критеріїв фінансування, забезпечуючи прозорість розподілу державних коштів

Фінансування

- Значна кількість коштів державного та місцевих бюджетів спрямовані на підтримку роботи штату державних та комунальних установ, що управляють спортом. Логічним є дозволити спрямовувати частину державного фінансування на інституційну підтримку спортивних організацій, посилення їх демократичності.

- Окремим рудиментом радянської системи є контрактування Державою спортсменів, що представляють або професійні клуби, або спортивні федерації, або різні відомства. Найбільш прийнятним є державне фінансування підготовки членів збірних команд через організації, які вони представляють, та надання індивідуальних стипендій найбільш талановитим спортсменам.

- Перехід до державного фінансування виключного переліку федерацій не за принципом отриманого статусу “національна”, а за відповідності принципам Good Governance in sports.

4.4. Неефективне використання бюджетних коштів, прийняття рішень без врахування об’єктивних даних та потреб, ігнорування статистики та аналітики

Стаття 49 Конституції України передбачає таку норму “Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту”, акцентуючи, що користуватись цим благом є правом кожного українця. Тобто, основний закон декларує цілком прогресивний погляд, але в реальності маємо зовсім інше — державна політика в галузі фізичної культури та спорту в Україні продовжує радянську модель, в якій левова частка державного фінансування була орієнтована переважно на розвиток спорту вищих досягнень і виховання чемпіонів. Внаслідок цього недофінансовується рекреаційний спорт і залучення населення до фізичної активності.

Водночас слабка популяризація рекреаційного оздоровчого спорту зумовлює те, що фізична активність українців залишається однією з найнижчих у Європі, страждає якість відбору молодих спортсменів. Згідно з оцінкою Дослідження UIF “Як перетворити 1$ на 15$, або особливості впливу фізичної активності громадян на економіку України” у 2020 році напередодні повномасштабного вторгнення, фінансування оздоровчого рекреаційного спорту та фізичної активності населення з державного та муніципального бюджетів становило 2,4-3,7$ на одного українця, а державні витрати на охорону здоров’я — 4.2% ВВП, або 170$ на одного українця. Така ситуація є недопустимою, оскільки обмежує права більшості, які не отримують доступу до спортивних послуг, водночас як держава витрачає мільярдні бюджети на здобуття медалей. Спеціалістами UIF та U.Sport у вказаному дослідженні також було оцінено втрати української економіки за останні 10 років у результаті чинної політики щодо спорту та сформованого способу життя українців:

- недоотримано 73 млрд дол ВВП (сукупно за період 2011-2020 років);
- сукупні втрати Бюджету України за 10 років склали 23 млрд дол

Однією із проблем є відсутність повної, своєчасної та коректної статистики, її аналізу. Влада під час прийняття державних рішень не завжди має можливості спиратись на об'єктивні дані, оскільки використовує статистичні дані зі звітів 1-ФК, 2-ФК, 5-ФК "Звіт з фізичної культури і спорту", які піддаються складній верифікації, або ж даних із низки позицій немає взагалі.

Методологія підрахунку рівня фізичної активності українців відрізняється від тієї, за якою роблять опитування Eurobarometer on sports and physical activity. Окрім того, регулярного моніторингу не було навіть до початку повномасштабного вторгнення, що значно ускладнювало можливість порівнювання результатів і коригування відповідних державних рішень.

У післявоєнний період обмеженого фінансування кожна гривня, направлена на спорт, має бути підкріплена виконанням певного KPI — кількісного або якісного. Важливо запровадити 100% автоматизований розподіл державного фінансування серед федерацій, прозорі механізми державної фінансової підтримки спорту через конкурсний підхід, моніторинг частки державного фінансування до загальної суми інвестицій та аналіз досягнутих результатів виконання програм. Запуск нових багаторічних програм фінансування галузі фізичної культури та спорту на всіх рівнях, спрямованих стимулювати залучення співфінансування й волонтерів, допоможе максимально підвищити ефективність використання коштів.

Вкрай важливий перехід на практику evidence based decision making, із проведенням регулярного моніторингу впроваджених рішень, оцінки результатів, вивчення досвіду європейських країн (особливо сусідніх, що мали схожі вихідні дані на початку 90-их), глибинного дослідження до прийняття суспільно важливих рішень. Додатковим інструментом отримання та аналізу вихідних даних може зіграти запуск додатка Дія.Спорт та використання Платформи DREAM для аналізу економічної ефективності відновлення спортивних об'єктів, їх моделі самоокупності і задоволення реальних запитів громад.

Нормативно-правове забезпечення

1. Перегляд та актуалізація Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у сфері фізичної культури й спорту, Наказ.

2. Провести ґрунтовний аналіз впливу війни на сферу. Аудит та повний перегляд бюджетних програм, з ухваленням абсолютно нової за своєю ідеологією та змістом Державної програми.

3. Унормувати систему КВЕД і створити реєстр закладів/суб'єктів, що надають послуги у сфері фізичної культури та спорту.

Інституційні зміни

- Інституційна реформа спорту з акцентом на створення не менше 20 000 некомерційних спортивних клубів (об'єднань громадян). Запуск клубної системи є неможливим без спрощення механізмів фінансування таких закладів, податкової звітності та обліку суб'єктів/об'єктів фізичної культури та спорту.

- Запровадження системи моніторингу із залученням, зокрема зовнішньої аудиторії майбутньої корекції чинних стратегій, програм і нормативно-правових актів. Упровадження публічного звітування щодо досягнутих результатів, і на державному рівні, і на рівні місцевих та

регіональних програм, їх відповідність сформованій державній політиці.

- Передача державної спортивної інфраструктури громадам та містам в управління або бізнес інституціям зі збереженням державного замовлення та співпраці в межах державно-приватного партнерства.

Фінансування

1. Відмова від дефолтного державного фінансування й проведення державних закупівель для задоволення потреб громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування. Перехід до підтримки спроможних на конкурсних засадах відповідно до затверджених державних пріоритетів.

2. Відновлення зі 100% автоматизованим публічним розподілом коштів державного фінансування серед федерацій із прозорими критеріями державної фінансової підтримки. Державне співфінансування або закриття окремих програм на фінальному етапі.

3. Упровадження стимулів для зростання частки приватних інвестицій у сфері, а також виконання співвідношення державного фінансування спорту вищих досягнень і дитячо-юнацького спорту щодо фізичної активності та рекреаційного спорту на всіх рівнях 50/50.

4. Відмова від фінансування державних програм, що не відповідають державним пріоритетам Відновлення, а також були визнані неефективними за висновками зовнішнього аудиту.

4.5. Немає алгоритму пріоритезування щодо відновлення/будівництва об'єктів спортивної інфраструктури

Модель будівництва інфраструктури спорту в Україні, що існувала до лютого 2022 року, лишається неефективною. Існують великі ризики, що спортивна інфраструктура і в повоєнний час буде відновлюватися хаотично без оцінювання потреб і переосмислення ролі та завдань спорту в суспільстві. Це, своєю чергою, спричинить неефективне використання обмежених фінансових ресурсів, зокрема міжнародної допомоги.

Наразі кожне Міністерство, що має у своєму підпорядкуванні спортивну інфраструктуру робить моніторинг їх використання та розвитку окремо, міста (міська влада) часто не залучені до формування запиту.

Варто розпочати з інвентаризації/аудиту стану спортивної інфраструктури та розробити Концепцію її розвитку й відновлення, закладаючи найбільш ефективну модель експлуатації, засновану на самоокупності споруд. Основним вектором

державної політики в цьому напрямку в післявоєнний період має стати якнайшвидша побудова спортивної інфраструктури в громадах для відновлення фізичного та ментального здоров'я українців: міська інфраструктура (бігові та велодоріжки), шкільні зали та стадіони, типові ком'юніті-центри для місцевих та регіональних змагань, фітнес-центри, реабілітаційні центри. Далі зміна державних процедур для ефективної реалізації програм і проєктів Концепції.

Почати відновлення необхідно зі шкільної інфраструктури, оскільки це саме те місце, де можна сформувати в дітей культуру здорового способу життя. Вчасно проведений аналіз пошкоджень, кількісного складу населення в регіонах і розроблений алгоритм пріоритетності відновлення об'єктів спортивної інфраструктури дозволять швидше та якісніше запустити процеси. Практика «залатування дірок» без переосмислення функції має закінчитися.

Нормативно-правове забезпечення

1. Розробити та прийняти Державну Концепцію розвитку спортивної інфраструктури України на 15 років вперед із чітким визначенням державних пріоритетів Відновлення, черговості відбудови, джерел залучення інвестицій та донорських коштів, оцінки проєктів на Платформі DREAM. Узгодження Державної Концепції з рекомендаціями оновленої Європейською Спортивною Хартією щодо створення базової інфраструктури для кожного, узгодження Регіональних Концепцій із Державною та їх регулярне корегування.

2. Вдосконалити механізм державно-приватного партнерства та концесії в умовах відбудови, через внесення до відповідних Законів України.

Інституційні зміни

- У рамках програми Відновлення необхідно передати зруйновані об'єкти спортивної інфраструктури державної форми у власність громадам або приватним інвесторам через механізм державно-приватного партнерства зі збереженням функціонального призначення.

- Спростити механізми погодинної оренди спортивних залів комунальних шкіл у позаосвітній час, через єдиний портал оренди. Відійти від практики "безплатної оренди" — до компенсації надання послуги, але для цього комунальні заклади освіти мають отримати фінансову автономію.

- Передати в управління компаніям всі об'єкти спортивної інфраструктури державної та комунальної форми власності для забезпечення їх беззбиткової експлуатації. Міста можуть покривати оренду певних годин відповідно до власних пріоритетів та рішень, проте має бути забезпеченим рівний доступ для суб'єктів фізичної культури та спорту різних форм власності. Врахування інтересів суспільства можна забезпечити впровадженням наглядових рад у

таких комунальних закладах. Це стосується також інфраструктури ЦОП, ДЮСШ та ШВСМ.

- Запропонувати містам рішення, приклади типових проєктів ком'юніті-центрів для громад зі спортивною, освітньою та культурною складовими. Такі рішення можуть бути створені для громад із різними потребами та кількістю населення, проте об’єднані у всеукраїнську мережу, що в майбутньому запустить дитячі змагання та обміни на новому якісному рівні.

- Освітні програми для персоналу нових спортивних об’єктів.

Фінансування

1. Заохочення приватних інвестицій та стимулювання місцевих бюджетів у відбудові та створенні нової спортивної інфраструктури для громад. Великі інфраструктурні об’єкти класу А нині є доцільним будувати лише за приватної ініціативи.

2. Повний перехід від утримання комунальних/державних інфраструктурних об’єктів до компенсації й закупівлі послуг оренди в об’єктах різної форми власності.

3. Спершу державне фінансування спортивної інфраструктури, що забезпечує потреби широкого кола громадян у фізичній активності та рекреаційному спорті. Перехід на будівництво таких споруд відповідно до прогнозування споживчого попиту на види спорту й активності в кожному конкретному регіоні, з урахуванням географічних і кліматичних особливостей регіону.

4. Стимулювати громади будувати об’єкти в рамках Державної Концепції розвитку спортивної інфраструктури на конкурсній основі.

5. Відновлення спортивних залів, збудованих за стандартами СРСР і ДБН 1989–1997 рр. і давніших, є фінансово недоцільним у сучасній Україні.

6. У великих містах доцільно будувати ком'юніті-центр біля школи, що має форму окремого підприємства, в якому школа може проводити уроки в ранковий час.

7. У разі будівництва/реконструкції нова спортивна інфраструктура має бути створена з урахуванням вимог міжнародних спортивних федерацій із максимальним залученням інвестицій.

4.6. Немає фінансових та податкових стимулів (для українців, роботодавців, інвесторів) для інвестування в галузь та надання допомоги організаціям фізкультурно-спортивного спрямування

Державна політика в даному напрямку є одним зі стримувальних факторів для розвитку галузі. Розглядати спорт лише як два протилежні вектори: соціальний або прибутковий бізнес, є помилковим підходом. Стимулювання розвитку рекреаційного спорту та скорочення рівня фізичної пасивності населення варто розглядати як інвестицію в майбутнє країни, яка має повне право стати однією зі складових економічної моделі України в період відновлення. Стати одним з інструментів перетворення воєнної травми на зростання.

Держава й роботодавці потенційно є найбільш зацікавлені в зростанні рівня фізичної активності українців. Водночас із міграційною кризою та демографічним старінням населення, високий рівень фізичної пасивності населення дають дуже негативний кумулятивний ефект: із перспективою зменшення кількості економічно активного населення, ще до початку повномасштабного вторгнення, становило — 47%, зі збереженням низького показника середнього віку здорового життя в Україні — 62 роки, збільшенням витрат на охорону здоров'я, що на початок 2022 року становило 4% ВВП.

Важливо стимулювати інвестиції в спортивну інфраструктуру, бо зруйновано багато, фінансове становище населення є катастрофічним, а частка приватних об'єктів порівняно з державним та комунальними нині становить всього близько 10%, тому в деяких регіонах лише запровадження додаткових програм щодо стимулювання допоможе змінити становище.

Місцеві громадські організації часто слабкі й необізнані про різноманітність інструментів залучення фінансування, а комунальні ДЮСШ бояться легально залучати додаткові кошти. Механізм відсотковій філантропії відсутній.

Одночасно, економіка фізичної активності та рекреаційного оздоровчого спорту не є окремим статистично вимірювальним сектором економіки України, а є складовою різних суміжних галузей і секторів економіки, водночас і в середньому, і в країнах ЄС. Його частка у структурі ВВП становить 2,1%.

Повоєнна відбудова потребуватиме величезних інвестицій, зокрема капітальних і одним із завдань держави є знаходження нових джерел фінансування. Мають запрацювати механізми державно-приватного партнерства, концесій, приватизації державних підприємств, що потребують відновлення, зі збереженням спортивної функції. Важливим стане запровадження інструмента відсоткової філантропії та комплексу фінансових стимулів, щоб частково звільняти роботодавців від податків, якщо вони стимулюють своїх співробітників займатися спортом, а українців стимулювати підтримувати організації, в яких вони або їх діти займаються спортом.

Запровадження страхової медицини заохочуватиме страхові компанії також стимулювати своїх клієнтів вести більш здоровий спосіб життя та знижувати рівень своєї фізичної пасивності, щоб мінімізувати страхові виплати. Заохочення громадян до занять спортом, регулярної фізичної активності, здорового способу життя дозволить значно знизити навантаження на державну систему охорони здоров'я.

Волонтерство є однією з основ спорту, оскільки допомагає розвивати громадянське суспільство й низові ініціативи, виховувати проактивних громадян, що схильні до солідарності та емпатії, дозволяє економити значні кошти. Економічний вплив такої діяльності вкрай недооцінений в Україні. Після закінчення війни велика кількість українців продовжить займатися волонтерською діяльністю. Сфера спорту може використати це, залучаючи більшу кількість волонтерів, водночас дати можливість і тим, хто хоче допомагати, реалізувати себе в спорті в такій ролі.

Нормативно-правове забезпечення

1. Прийняття Закон про відсоткову філантропію.
2. Доопрацювання Закону України "Про державно-приватне партнерство".
3. Запровадження інших податкових стимулів.

Інституційні зміни

1) Запровадження освітніх програм для підтримки підприємницької діяльності громадськими організаціями та отримання спонсорської допомоги від юридичних осіб, а також інструментів залучення волонтерів до діяльності спортивних організацій.

2) Безпосередньо пов'язаний важливий фактор для сфери — це перехід України на страхову медицину.

3) Непряме стимулювання інвестицій у спортивну інфраструктуру громад (особливо постраждалих від військової агресії) через прийняття місцевих програм партнерського Відновлення: можливість надання земельних ділянок для таких об'єктів, підключення комунікацій, співфінансування послуг фізичної культури та спорту населенню в таких об'єктах.

4) Для покращення умов освітнього процесу варто залучити приватні та комунальні інфраструктурні об'єкти для проведення уроків фізичної культури в них на умовах оренди.

Фінансування

- Централізоване накопичення державою коштів, а потім їх перерозподіл як управлінця спортом — не завжди є самим ефективним механізмом. Надання можливості громадянам фінансово допомагати організаціям фізкультурно-спортивного спрямування через механізм відсоткової

філантропії — підвищить ефективність спрямування таких коштів.

- Ефективним механізмом є податкові стимули для роботодавців, аби використовувати певний відсоток фінансового ресурсу компанії на стимулювання працівників до занять рекреаційним оздоровчим спортом.

Комунікація реформ із суспільством

Комунікація реформи з суспільством має відбуватися з 4 різними групами стейкхолдерів. Ці групи формуються з урахуванням 2 факторів: наявності або відсутності впливу, отримання чи втрати вигоди.

Повний перелік стейкхолдерів враховує близько 35 різних груп і суб'єктів. Найбільшу увагу варто надати групі, яка має великий вплив, але найімовірніше буде отримати збитки від імплементації реформи. Основне завдання комунікацій із цією групою — з'ясувати позиції та ставлення до змін та мотивацію утримання статусу QUO та їхні потенційні протидії реформи. Попередні дані вказують на те, що головними супротивниками реформи є: Міністерство молоді і спорту, Державні та комунальні підприємства, тренери національних збірних, дитячі тренери, колишні олімпійці, НОК, НКСІУ, частина виконавчих органів міських рад.

Головні аспекти, які формують протидії супротивників — це **економічна складова** (непрозорий доступ до використання ресурсів та ігнорування спорту як одного з потужних драйверів росту державної економіки), фактори чинних державних цілей у спорті спрямований виключно на успішність виступу українських спортсменів на міжнародному рівні, низька обізнаність громадян відносно впливу регулярної фізичної активності на стан здоров'я й неефективності витрачання державних коштів та коштів міських бюджетів.

На державному рівні комунікації мають сприяти змінам довгострокових цілей і державних пріоритетів, на громадському — підвищенні обізнаності населення щодо важливості рекреаційного спорту, аби підвищити попит на зайняття спортом.

Під час формування основних комунікаційних тез та плану реформи, доцільно використовувати рекомендації Revised European Sports Charter. Якщо публічна комунікація буде йти попереду й пояснить українцям всі переваги, які вони отримають від імплементації реформи — це значно пришвидшить період трансформації, бо її основна мета — прибрати штучні обмеження, що стримують розвиток сфери й обмежують доступність рекреаційного спорту для широких мас.

Кроки та етапи змін

Сфера спорту як складова частина суспільного життя країни, що знаходиться у стані війни й потенційно перебуватиме під перманентною загрозою й надалі, може існувати лише в тісному взаємозв'язку з економікою та умовами, що склались станом на 2023 рік. Саме тому роль спорту, фізичної культури, регулярної фізичної активності, рекреаційного оздоровчого спорту, адаптивної спортивної підготовки

ветеранів і людей з інвалідністю, мають стати складовою майбутньої економічної моделі держави та обороноздатності країни, допомогти подолати кризу, об'єднати суспільство, посилити соціально-економічний потенціал країни. Кожна спрямована на розвиток спорту гривня має бути обґрунтована з точки зору позитивного впливу для українського суспільства та відбудови країни. Фундаментальним має стати переорієнтація від спрямування переважної частини державного фінансування на підготовку й участь в міжнародних змаганнях — до концентрації на розв'язання внутрішніх проблем і **визнання формування здорової (фізично та психічно) нації пріоритетом державної політики**.

Тому найпершим кроком до змін має стати публічне **визнання основних проблем галузі, відмова від проведення точкових змін** і публічна декларація необхідності проведення галузевої реформи, яка **зафіксує цілі і очікувані зміни суспільних відносин**.

Запропонований громадськістю концепт галузевої реформи має стати основою, а за його прикладом розроблений комплекс рішень, законів та підзаконних актів, узгоджених із представниками місцевого самоврядування, іншими центральними органами виконавчої влади та ширшим колом громадськості. **Новий підхід має ґрунтуватися на відкритті можливостей для кожного окремого громадянина**, одночасно відповідаючи вимогам основних галузевих документів Європейського Союзу та Ради Європи. Щоб швидко наздогнати за показниками країни-лідери**,** Україна має **сфокусуватися на впровадженні нових технологій, використанні ШІ** для аналізу даних, стимулюванні спроможних ініціатив і стартапів, мінімізації ресурсів на адміністрування.

На жаль, для успішного реформування галузі спорту недостатньо прийняття одного Закону або зміни кількох процедур. Це комплексне питання, яке потребує консолідації компетенцій держави, громадського сектора, бізнесу, ІТ спільноти і фахівців суміжних галузей.

1. **Підготовчий етап (2023-2024)**

- Формування групи спеціалістів, що забезпечить проведення аудиту, розробку, моніторинг та впровадження пакета змін. Попередній досвід доводить, що модифікації й точкові корекції законодавства не можуть дати необхідної позитивної динаміки, тому лише комплексний підхід розв'яже проблему. Крім того, чинна система не здатна сама себе змінювати, тому така експертна група може бути створена у складі Офісі реформ КМУ або як самостійна експертна спільнота, що матиме повноваження та можливості об'єднання кращих фахівців, залучення зовнішніх консалтингових компанії, сталого фінансування й консультування з міжнародних партнерів, заради успішного впровадження реформи, убезпечена від впливу місцевих лобістських груп.

- Визначення ролі спорту та фізичної активності в комплексній Програмі Відновлення, із переглядом ключових Бюджетних Програм, що допоможуть прискорити стійке економічне зростання країни, фізичне та ментальне відновлення українців, демократизацію суспільства.

- Проведення аудиту відповідності законодавства цілям реформи, виявлення проблемних напрямків і вихідних показників.

- Впровадження змін потребуватиме значних кадрових ресурсів на різних рівнях, тому паралельно необхідно забезпечити підготовку спеціалістів, що матимуть відповідні компетенції, розуміння нових підходів, будуть залучені до роботи та координації новостворених або реформованих державних установ, місцевих управлінь, а також входитимуть до керівних органів громадських об'єднань фізкультурно-спортивного спрямування та їх асоціацій.

- Успішність реформи залежить від інтеграції пакета змін з економічною моделлю післявоєнної України, адаптації чинних державних програм і чітка пріоритизація державного запиту в напрямках elit sports та окремо залучення до фізичної активності й рекреаційного спорту.

- Просвітницька кампанія й адвокація змін серед українського суспільства є невіддільною частиною реформи. Зміни запроваджують саме в інтересах суспільства, а не для окремих груп. Тому важливо пояснювати й показувати: які позитивні зміни відбудуться для кожної громади, кожного окремого громадянина; якою може бути власна участь; яке місце в новостворювальній екосистемі; як користуватись новими сервісами.

2. Основний етап (2024-2026)

На цьому етапі важливо забезпечити **одночасне узгоджене впровадження змін на різних рівнях**.

- Розробка комплексного поетапного Плану та Фінансового плану реформи як складової Програми Відновлення з розрахунками потреб у фінансуванні, термінів, відповідальними за реалізацію та ключовими індикаторами.

- Розробка та прийняття пакета змін до законів України та підзаконних актів для забезпечення впровадження реформи й адаптації законодавства до стандартів та вимог ЄС. Такий пакет законів прийде на заміну чинному профільному ЗУ "Про фізичну культуру і спорт" й він покликаний забезпечити поетапне впровадження, уніфікацію суб'єктів сфери фізичної культури та спорту, їх правовідносини, зменшити державне регулювання й посилити роль громадянського суспільства в управлінні спортом, визначити

повноваження держави в регулюванні окремих аспектів професійного спорту, які вимагають від України міжнародні Директиви та угоди.

- Оновлення цільових програм забезпечить повноцінний поділ державної політики на рекреаційний оздоровчий спорт із субсидіюванням місцевих бюджетів для компенсації надання послуг населенню та створення інфраструктури для оздоровчих занять і окремо на elit sports з запровадження конкурсного підходу до державного фінансування й адресну підтримку талантів.

- Завершення реформування Міністерства молоді та спорту України і державних установ, що управляють спортом. Створення відповідної нової **інфраструктури**, що забезпечить поетапну реалізацію реформи і підсилить спроможність Держави імплементувати заплановані кроки:

- **інституційна інфраструктура:** важливо завершити створення відповідних Директоратів, що будуть виконувати функцію формуванням державної політики в профільному Міністерстві (Директорат з розвитку рекреаційного спорту та фізичного здоров'я), а також створення "Фонду активної нації", що забезпечить реалізацію державної політики через фінансування відповідних програм у співпраці з інститутами громадянського суспільства та муніципалітетами, забезпечить інституційну підтримку спортивного громадського сектору;

- **цифрова інфраструктура:** запуск Дія.Спорт як **основи всієї галузевої реформи** (для забезпечення збору даних, об'єднання реєстрів, надання в оренду інфраструктури, автоматизації надання державного фінансування, запуску освітніх програм, моніторингу та публічного звітування);

- **економічна:** повний відхід від державного фінансування установ та заходів і перехід до стимулювання через запровадження компенсацій за надання послуг у сфері фізичної культури і спорту для населення, співфінансування проєктів та програм в рамках затверджених пріоритетів Відновлення. Запровадження інших стимулів для розвитку спортивної інфраструктури коштом приватних інвесторів та заохочення населення займатись регулярно рекреаційним спортом та бути фізично активними.

3. Фінальний етап (2026-2030)

Перехід України на європейську модель розвитку спорту, що ґрунтується на основних принципах розвитку спорту — автономії та самоврядування, а демократичні громадські спортивні клуби є основою відповідних федерацій із видів спорту. Повна відмова від державних установ та підприємств, що зараз управляють спортом, із передачею інфраструктурних комплексів у власність територіальних

громад, громадських організацій чи приватних інвесторів зі збереженням спортивної функції (за необхідності). Переведення оренди комунального майна на онлайн систему бронювання й автоматичний розподіл державного фінансування відповідно до критеріїв та конкурсних умов.

Гармонійної екосистеми з реалізацією рівноцінних векторів державної політики, що забезпечують масовість (залучення до регулярної фізичної активності) та якість підготовки українських атлетів високого рівня. Постійний моніторинг змін і корекція державної політики на всіх етапах.

Якісні критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи галузі фізичної культури та спорту (як прийняті закони, впроваджені нові інструменти та програми впливають на якість життя кожного українця й розвиток суб'єктів фізичної культури та спорту):

- на скільки прийняті закони та підзаконні акти змінили чинний стан "status quo" й позитивно вплинули на систему суспільних відносин;
- ступінь демократизації та децентралізації прийняття рішень в українському спорті;
- як громадяни відчувають турботу місцевої влади й держави про їх фізичний стан;
- доступність занять для різних вікових груп та людей з інвалідністю;
- рівність доступу суб'єктів фізичної культури та спорту різної форми власності до спортивної інфраструктури;
- рівень свідомого відношення громадян до своєї фізичної підготовки;
- збільшення об'ємів приватних інвестицій у порівнянні з державним фінансуванням;
- виконання Директив, міжнародних зобов'язань та приведення законів України й інших нормативно-правових актів у відповідність з acquis communautaire.

Кількісні критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи галузі фізичної культури та спорту (щорічний моніторинг показників і корекція державної політики):

1. Зростання кількості громадян, що цікавляться спортом, займаються рекреаційним спортом та регулярною фізичною активністю, долучаються як волонтери, зайняті в галузі (важливо провести контрольне вимірювання у післявоєнний період на етапі розробки комплексного Плану реформи й запровадити регулярний моніторинг основних показників).

2. Вимірювання рівня фізичної активності населення — таке дослідження необхідно проводити в рамках Eurobarometer, а також за допомогою індивідуального моніторингу цільових груп фітнес трекерами. Очікуваний рівень достатнього рівня фізичної активності населення станом на 2030 рік —

до 50% дорослого населення України віку 18+.

3. Зниження відсотка фізично пасивного населення — до 15% у 2030 році, згідно з рекомендаціями ВООЗ.

4. Окремий моніторинг рівня залучення дітей до рекреаційного оздоровчого спорту, що формує стійку позитивну звичку крізь життя, 60% дітей віком 5-17 років до 2030 року.

5. Рівень економічно активного населення — до 55% у 2030 році.

6. Середня тривалість життя українців — 77 років у 2030 році.

7. Середня тривалість здорового життя українців — 70 років.

8. Ріст частки спорту, фізичної активності та суміжних галузей у ВВП країни — 3% до 2030 року.

9. Зростання кількості спортивних клубів різної форми власності — 20000 чинних клубів станом на 2030 рік.

10. Співвідношення державного фінансування elit sports і дитячо-юнацький спорт, щодо фізичної активності та рекреаційного спорту на всіх рівнях — 50/50, починаючи з 2024 року.

11. Кількість спортивних федерацій, що відповідають принципам Good Governance — 100% організацій, що отримують державне фінансування, починаючи з 2024 року.

12. Фінансування рекреаційного спорту та фізактивності українців — 100 Euro/особу в 2030 році.

13. 30% спортивної інфраструктури приватної форми власності.

14. 100% новозбудованої спортивної інфраструктури в рамках Відновлення є самоокупною.

5. ЧЕРВОНІ ЛІНІЇ, ЯКІ НЕ МОЖНА ПЕРЕТИНАТИ В СФЕРІ МОЛОДІ Й СПОРТУ

Хибна ідея про те, що молодь чи спорт та фізична активність громадян знову “не на часі” — це один із викликів, що може постати в післявоєнній Україні. Тому розробники цього документу привернули багато уваги обґрунтуванню того,

наскільки важливим є якнайшвидше впровадження докорінних змін, їх ідеологічне підґрунтя, який соціальний та економічний ефект вони матимуть загалом. Невикористання цілком інструментів демократизації, реабілітації та об'єднання суспільства через якісну відкриту молодіжну роботу та масовий спорт може спричинити значні втрати економіки й розрізненість українського суспільства.

Найбільшим ризиком є заперечення чинних проблем і стагнація молодіжної та спортивної галузей, і відповідно консервація чинної державної політики. Не можна допустити, щоб діяльність молодіжних організацій та спортивних федерацій залишилась зрегульованою та визначалася Міністерством. Збереження монополії держави на реалізацію молодіжної політики й спорту — хибна система пріоритетів (орієнтація спершу на результат, а не на здоров'я й масовість), радянські практики не слугуватимуть стимулом для розвитку громадського сектору, що спричинить майбутню консервацію проблем й унеможливить зростання залучення українців до масового спорту та молодіжної роботи, що охоплюватиме більшість молоді.

Водночас вирішальним лишається потреба в поділі функцій формування та реалізації політики між різними суб'єктами виконавчої влади, максимальне делегування повноважень демократичному громадянському суспільству й партнерські стосунки між владою та громадськістю.

Принцип "жодного рішення про молодь без молоді не може ігноруватись". Наразі громадянське суспільство недостатньо впливає на формування політики щодо молоді та спорту; не проводяться також моніторинги управлінських рішень і глибинні дослідження (або проводяться формально); існують непоодинокі випадки, коли рішення приймаються в результаті впливу лобістських груп.

У жодному разі не можна допускати зупинки розпочатих реформ. Як і в інших сферах, у молодіжній політиці та спорті в різні роки були спроби впровадити точкові зміни, деякі нововведення були саботовані виконавцями або зупинялись зміною уряду, проте комплексну реформу, яка б покращувала життя більшості українців, жодного разу так і не вдалося запустити. Прихильники системи, що існує, використовують приклади невдалого реформування й відповідно наголошують, що різні сфери не потребують змін. Утім, саме короткий цикл і декларативний характер змін державної політики, незацікавленість у трансформації основних бенефіціарів теперішньої системи і є головною причиною теперішньої стагнації. Щоб досягти поставлених показників, необхідно впроваджувати комплекс взаємопов'язаних змін, як законодавчо, так і імплементуючи реформаторські закони. Це потребує часу й викликає спротив частини еліти. Водночас зміни державної політики в сфері молоді та спорту позитивно вплинуть на життя кожного українця. Ще одним викликом може стати орієнтованість на передвиборчі очікування 2024-2025 років і спроба досягти моментального ефекту для електорату, а не глибинні зміни в суспільстві.

Те саме можна сказати про ризик того, що реформуванням сфери будуть займатись люди, які не розуміють процесів на сутнісному рівні (бо ніколи не мали досвіду

участі в реальному секторі громадянського суспільства). Імітація реформи є неприпустимою; декларування необхідності змін лише через трендовість таких настроїв у суспільстві і для утримання на посаді може спричинити катастрофічні помилки й втрати шансу на трансформацію.

Існують перестороги, що кардинальні структурні зміни можуть негативно вплинути на залучення тих дітей, що наразі займаються в дитячо-юнацьких спортивних школах, особливо в малих громадах. Тому ми наголошуємо на важливості впровадження пакета комплексних рішень, що не погіршить ситуацію, а навпаки підвищить якість надання спортивних послуг у таких закладах і значно розширить можливості для кожного українця.

Необхідно запобігти розчиненню масового спорту в структурі спорту вищих досягнень (СВД), в якому будуть керувати люди, що не зацікавленні в досягненні успіху. Це аналогічно до орієнтації в молодіжній політиці на підтримку 1-2% молодих людей, які "світяться" своїми лідерськими чи іншими талантами. Це зумовлює штучностворене зміщення уваги держави до спорту вищих досягнень/"молодіжних лідерів" із лімітованою кількістю бенефіціарів, на шкоду залученню більшої кількості населення до масового спорту та фізичної активності/відкритої молодіжної роботи, підтримки низових ініціатив, розвитку громадського сектору. Це відбувається через лобізм еліт великого спорту та просування "обраних" молодих людей у депутатському корпусі та виконавчій владі на всіх рівнях, породжуючи одну з основних загроз майбутньої демократизації України.

Необхідно провести *"спортивну/молодіжну люстрацію"* (складання публічного переліку осіб та структур "громадянського суспільства", що своєю діяльністю сприяли узурпації влади В. Януковичем та нападу на Україну Російської Федерації, співпрацювали з державою агресором та її "посіпаками" в Україні, а також фігурували в корупційних схемах). Без проведення такої люстрації існує постійна загроза відкату впроваджених змін, як це було в попередні роки. Держава Україна з сильним громадянським суспільством не може співпрацювати та фінансувати такі організації й вони, своєю чергою, не можуть брати участь у трансформації українського спорту та молодіжної політики. Крім того, відчутна тенденція, коли спортивні організації стають місцем "відбілювання" недоброчесних політиків, або керівництво федерацій монополізує в них владу, що, на жаль, дискредитує всю галузь. Практики кумівства, залучення чинних депутатів, чиновників, міністрів на керівні посади у спортивних чи молодіжних організаціях (в тому числі непублічне встановлення відповідного контролю через "своїх" людей) є безпосереднім наслідуванням російських тенденцій, і це не пов'язано з професійним доброчесним менеджментом.

Важливо не допустити майбутнього ігнорування чи компрометації всього, що виходить за рамки усталеної системи молодіжної політики чи спорту. Особливо в тих категоріях, в яких йдеться про демократизацію та реальне включення громадянського

сектору. Система давно сформувала коло бенефіціарів, під яких напрацьовані готові рішення, як на центральному, так і місцевому рівнях. Останнім часом усі чинні механізми громадської участі, які б могли допомогти у формуванні змін, не працюють. Ця проблема — не суто проблема молоді чи спорту. це сформований в Україні антитренд.

Можна змоделювати ідеальну матрицю реформи, оптимізувати державний апарат, створити інституції нової формації, запропонувати моделі рішень, внести зміни до законодавства та низки нормативно-правових актів, проте бюрократія може зіпсувати всі хороші ініціативи, а процедури будуть настільки складними, що ними зможе користуватися обмежена кількість людей. Усі суб’єкти, об’єкти, показники, конкурси, формули розподілу бюджетних коштів мають бути оцифрованими й публічними, процедури спрощені, а рішення прийматись на основі верифікованих даних.

Інфраструктура для більшості громадян має стати пріоритетом держави й місцевого самоврядування. Надто амбітні коштовні проєкти з будівництва спортивних об'єктів класу А в перші роки після закінчення війни виснажать і так обмежені ресурси післявоєнної країни та будуть породжувати нові корупційні схеми. Ба більше, такі коштовні споруди ризикують бути збитковими та малозаповненими через низькі показники залучення населення до спорту, різке збіднення населення й демографічну кризу через війну.

Хоча фінансування і не є основним критерієм успішності впровадження змін у сферах молодіжної політики та спорту, проте виділення бюджетних коштів за залишковим принципом і їх нераціональне використання, не дозволять досягти очікуваних результатів і стійкого економічного ефекту. Поставлені громадянським суспільством КРІ вимагає впровадження комплексу рішень, які потребують бюджетування й забезпечення їх реалізації.

Розділ VII.

СОЦІАЛЬНІ ПОЛІТИКИ ЩОДО ВЕТЕРАНІВ, ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТА ПЕНСІОНЕРІВ

1. ПОЛІТИКА ЩОДО ВЕТЕРАНІВ

1.1. Нинішня ситуація політики щодо ветеранів на початок 2023 року

Через агресію росії, розпочату 20 лютого 2014 року, напад та незаконну анексію Криму, українська Революція Гідності перетворилася в захист української державності, суверенітету, територіальної цілісності та незалежності України. Збільшилася кількість молодих ветеранів, потреби яких значно відрізняються від потреб борців за незалежність у XX столітті чи ветеранів Другої світової війни. Як свідчить дослідження, "серед ветеранів російсько-української війни є представники всіх вікових груп. Найбільше представників вікової групи від 31 до 40 років — 34,5% та від 19 до 30 — 31,1%. Ветерани російсько-української війни — переважно молоді люди працездатного віку"[19]. До початку повномасштабного вторгнення росії склалася ситуація, коли ветеранами ставали переважно люди працездатного віку, які потребували державної підтримки для реалізації власного потенціалу, забезпечення власного добробуту та добробуту своїх сімей, проте основною проблемою залишалося небажання держави змінювати підходи, які діяли фактично з відновлення Україною Незалежності.

Система пільг для ветеранів із 1993 року (з прийняття Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») змінювалася лише точково, не враховуючи потреби сучасних ветеранів, водночас лише латали прогалини, не сприяючи системній підтримці ветеранів. Надання таких пільг здійснювалося (і продовжує здійснюватися) за допомогою великої кількості органів та осіб, що створює бюрократичний хаос та не дозволяє системі діяти просто й прогнозовано для кінцевого споживача.

Окрім спеціального Закону, забезпечення прав та гарантій ветеранів, розвиток їхньої залученості в життя громад передбачала низка державних стратегій. Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки передбачала окремий напрям — *Посилення соціальної захищеності ветеранів війни та членів їх сімей у територіальних громадах за місцем їх постійного проживання (перебування)*[20]. Після 24.02.2022 сфера ветеранських справ докорінно змінилася. Кількість осіб, які

---

[19] ПОРТРЕТ ВЕТЕРАНА РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ 2014 - 2022 рр. липень – серпень 2022 р.р. Український ветеранський фонд. https://veteranfund.com.ua/opportunity/portret_veterana/

[20] Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки" https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

набули право на статус ветерана значно збільшилася, а більшість людей, які мали статус ветерана, знову повернулися до військової служби. Ця подвійна природа правового статусу Захисників є сучасною особливістю, яку має врахувати ветеранська політика, бо наразі нерозв'язані проблеми військовослужбовців мають негативний вплив на ветеранів і навпаки. Це зумовлює необхідність тісної співпраці профільних міністерств для забезпечення ефективної реінтеграції військовослужбовців до цивільного життя, забезпечення актуальної та ефективної системи державної підтримки. Водночас повномасштабне вторгнення росії посилило актуальні проблеми соціального захисту ветеранів — декларативність окремих гарантій, незацікавленість ветеранів у пільгах, що їм пропонують (насамперед це стосується: права на обслуговування поза чергою в комунальних центрах та інших підприємствах, а також пільги щодо встановлення квартирного телефона).

Права ветеранів (та окремо — жінок-ветеранок) становили один із предметів *Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року* та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки. Як було вказано в Стратегії, «Відповідно до результатів дослідження щодо статусу жінок з-поміж ветеранів війни та послуг, які їм надаються, проведеного у грудні 2019 р. — березні 2020 р. Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва, досі існує упереджене ставлення до жінок. Лише третина опитаних не зверталися за медичною допомогою після повернення із зони проведення антитерористичної операції/операції Об'єднаних сил. Понад 10 відсотків опитаних звертаються за такою допомогою регулярно. Більш ніж половина учасниць бойових дій, які повернулися з Донбасу, мали психологічні труднощі соціальної адаптації. При цьому допомога психолога повністю задовольнила третину тих, хто звертався за допомогою»[21]. Водночас варто зауважити, що ветерани є також бенефіціарами багатьох інших стратегій, які стосуються осіб з інвалідністю, підприємців, багатодітних батьків тощо, оскільки статус ветерана не єдиний, який може мати особа).

Після 24.02.2022 сфера ветеранських справ зазнала докорінних змін. Кількість осіб, які набули право на статус ветерана значно збільшилася, а більшість людей, які мали статус ветерана, знову повернулися до військової служби. Ця подвійна природа правового статусу Захисників є сучасною особливістю, яку має врахувати ветеранська політика, бо наразі лишаються нерозв'язані проблеми військовослужбовців, це має негативний вплив на ветеранів і навпаки. Це зумовлює необхідність тісної співпраці профільних міністерств для забезпечення ефективної реінтеграції військовослужбовців до цивільного життя, забезпечення актуальної та ефективної системи державної підтримки. Водночас повномасштабне вторгнення

[21] Урядом схвалено Державну стратегію забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uriadom-skhvaleno-derzhavnu-stratehiiu-zabezpechennia-rivnykh-prav-ta-mozhlyvostei-zhinok-i-cholovikiv-na-period-do-2030-roku

росії посилило актуальні проблеми соціального захисту ветеранів — декларативність окремих гарантій, незацікавленість ветеранів у пільгах, що їм пропонують (насамперед це стосується таких архаїчних як право на обслуговування поза чергою у комунальних та інших підприємствах, а також пільги щодо встановлення квартирного телефона).

Новим викликом системи стане реалізація індивідуалізованих потреб значно більшої кількості ветеранів, необхідність переходу від пільг до послуг у системі державної підтримки, а також забезпечення державної підтримки належним фінансовим ресурсом для того, щоб не допустити декларативності в підтримці ветеранів.

1.2. Бачення основних проблем політики щодо ветеранів, які належить вирішити

Стратегічний рівень відновлення України має передбачити ряд комплексних рішень, спрямованих на удосконалення системи державної підтримки ветеранів, її модернізацію та зникнення бюрократичного хаосу під час отримання гарантованих пільг та послуг, сприяти закріпленню суспільної шани до внеску ветеранів у перемогу, героїзації образу ветерана в суспільстві. Державна підтримка ветеранів повинна перейти від пільг до послуг, які забезпечували б реінтеграцію та збільшення добробуту ветерана, а також забезпечити участь родини ветерана в процесі реінтеграції до мирного життя.

Ці проблеми особливо загострилися після 24 лютого 2022 року та мають суттєвий вплив на соціально-правовий захист визначеної категорії. Йдеться про потребу реформування державної підтримки ветеранів, захист їхніх персональних даних у сфері надання електронних послуг, забезпечення їх можливістю отримувати послуги разом із членами своєї сім'ї.

Основними проблемами сфери ветеранських справ наразі є:

- стрімке зростання кількості осіб, які потребують державної підтримки та потребують її, заразом коли гарантії держави не завжди забезпечені належним ресурсом;

- необхідність оновлення системи відповідно до сучасних індивідуалізованих потреб ветеранів (масштабування потреб підтримки у сфері реабілітації, психологічної та медичної допомоги тощо);

- немає цілісної системи переходу від військової служби до цивільного життя для інтеграції досвіду мобілізованих та військовослужбовців за контрактом до іншої наступної зайнятості.

Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”[22], який визначає ветеранські статуси та пільгову систему забезпечення ветеранів війни та членів сімей загиблих Захисників, був прийнятий ще в 1993 році, після чого в нього вносилися лише точкові зміни. У зв’язку з цим є потреба в оновленні ветеранських статусів, переосмислення термінів “ветерана та ветеранки” та необхідної системи державної підтримки для сучасних ветеранів. Оскільки наразі ветеранами за українським законодавством визнаються й цивільні працівники, які мають визначні трудові заслуги, і навіть представники репресивної радянської системи колишнього КДБ. Крім цього, деякі пільги, визначені законом, уже втратили свою актуальність, а деякі не сприяють реінтеграції, хоча на їхнє забезпечення виділяється багато коштів із Державного бюджету. Водночас ті послуги, які впливають на активну реінтеграцію, недостатньо прокомуніковані та профінансовані в сучасному суспільстві (соціально-професійна адаптація та психологічна підтримка).

До того ж нинішня система соціально-правового захисту ветеранів не передбачає комплексного переходу від військової служби до цивільної кар’єри, що є передумовою для забезпечення економічної самостійності ветеранів. Попри те, що держава гарантує право на соціально-професійну адаптацію, психологічну підтримку, не всі ветерани користуються такими послугами через непоінформованість про них, недофінансування та бюрократизацію процесу. Комплексне оновлення підтримки ветеранів повинне містити створення ефективної системи переходу, яка гарантуватиме дієві та комфортні механізми повернення ветеранів до звичайного життя та зайнятості, якими можна скористатися ще на етапі перед звільненням із військової служби.

Отже, соціально-правовий захист ветеранів, зокрема вказаний закон, потребує комплексного перегляду задля ефективної реінтеграції ветеранів та членів їхніх сімей відповідно до їхніх теперішніх потреб. Така система повинна забезпечувати перехід від військової служби до цивільної кар’єри, зокрема відхід від неефективних пільг до корисних послуг, які фінансуються Держбюджетом на належному рівні, що повністю покриває запит, сформований після повномасштабного вторгнення росії. Крім того, послуги повинні бути індивідуалізованими, тобто гарантовані виключно тим, хто їх потребує. Забезпечення ветеранів та членів їхніх сімей послугами повинне відбуватися в зручний для них спосіб, зокрема електронно з гарантуванням безпеки персональних даних, без бюрократизації процесів. Можна стверджувати, що проблеми, які були описані в Баченні, зводяться до однієї глобальної — потреби реформування підтримки ветеранів, яка передбачатиме зручну систему переходу до цивільного життя та активну реінтеграцію.

Для вирішення окреслених цілей держава має розв'язувати наступні проблеми:

1. Запровадити повноцінний електронний доступ до кожного з елементів державної підтримки для зменшення бюрократичного навантаження. Практичне функціонування електронного кабінету ветерана із захистом

[22] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text

персональних даних та доступом ветерана до державних послуг розвантажить систему, збільшить охоплення користувачів державної підтримки та їх інформування, а також зменшить корупційний ризик.

2. Забезпечити розширення міжнародного співробітництва у сфері захисту прав ветеранів. Дослідження та впровадження досвіду інших держав для поліпшення захисту прав українських ветеранів допоможе перейти від пільгової системи до послуг для забезпечення потреб ветеранів для їхньої реінтеграції до мирного життя, фізичного та ментального відновлення.

3. Моніторинг ефективності системи державної підтримки для її модернізації відповідно до змінюваних потреб. Моніторинг ефективності системи державної підтримки дозволить якісно реагувати на змінювані потреби ветеранів, визначати пріоритети реформування системи та забезпечувати необхідний фінансовий ресурс.

4. Сформованість образу ветерана в суспільстві, забезпечення гідної шани й вдячності за внесок ветерана в незалежність та безпеку України.

Держава також має розв'язувати проблеми міжсекторальної взаємодії задля:

- виявлення основних потреб сучасних ветеранів та членів сімей загиблих (не менше 70% осіб, які мають ветеранський статус); варто розробити єдині засади ветеранської політики та системи підтримки ветеранів шляхом налагодження комунікації між ветеранами, органами влади та громадським сектором, уніфікації чинних програм державної підтримки, впровадження системи виявлення та перманентного аналізу потреб ветеранів та врахування їх під час формування політики Міністерством у справах ветеранів України;

- забезпечення прозорої, зрозумілої та зручної в користуванні, мотивувальної системи соціальної підтримки ветеранів шляхом майбутньої цифровізації сервісів та скорочення бюрократичного хаосу, створення системи отримання елементів державної підтримки онлайн за принципом “Єдиного вікна”; показником досягнення цієї цілі стане створення електронного кабінету ветерана, завдяки якому особа зможе отримати державну підтримку без додаткових звернень до органів державної влади;

- упровадження системи переходу від військової служби до цивільного життя для ефективної реінтеграції ветерана, збереження його активної ролі в розвитку громадянського суспільства та підвищення мотивації до проходження військової служби. Така система має враховувати участь родини ветерана та розпочинатися до звільнення військового, враховуючи його особисті потреби, з огляду на стан здоров`я, досвід зайнятості, освіту тощо;

- підтримки та поширення проєктів у сфері національної пам’яті та суспільної поваги до внеску ветеранів у захист України (створення Національного меморіального кладовища, онлайн-музею ветеранів, створення та поширення документальних фільмів, літератури про діяльність військовослужбовців та ветеранів, популяризація образу ветерана, завдяки іншим формам мистецтва); кількісним індикатором виміру цього напряму може бути кількість створених мистецьких, літературних творів, кінопродукції тощо, розроблення якої отримало підтримку та фінансування від держави;

- оновлення системи пенсійного забезпечення (для гарантування належного рівня життя як цивільним особам, які були мобілізовані без набуття ними ветеранського статусу, так і ветеранам після завершення ними служби);

- забезпечення активної реабілітації ветерана, надання державної підтримки у сфері освіти та зайнятості, зокрема шляхом підтримки ветеранського підприємництва для реінтеграції ветерана до мирного життя, підвищення його добробуту та за потреби — зміни сфери зайнятості через медичні показники.

1.3. Політика розв'язання проблем щодо стану ветеранів у перспективі 2030 року

У перспективі 2030 року в Україні повинна бути розроблена та реалізована ефективна система державної підтримки ветеранів, членів їхніх сімей та сімей загиблих Захисників, яка має насамперед забезпечувати активний перехід від військової служби до цивільної кар’єри та забезпечити максимально можливе відновлення ветерана після служби.

1.3.1 Етапи оновлення ветеранської політики

Моніторинг потреб

Формування оновленої ветеранської політики повинно розпочинатися з моніторингу потреб ветеранів, щоб система була максимально клієнтоорієнтованою. Звертаємо увагу, що моніторинг не обмежується лише першим етапом, до таких методів доцільно вдаватися впродовж всіх стадій процесу, а потреби. як і пріоритети їхнього задоволення, можуть змінюватися, з огляду на об’єктивні обставини. Моніторинг є підґрунтям для оновлення законодавства, до того ж він забезпечує комунікацію із суспільством щодо ініціатив.

Моніторинг потреб може здійснюватися за допомогою репрезентативних соціологічних досліджень та опитувань. Репрезентативність дослідження гарантується залученням ветеранів, військовослужбовців різної вікової категорії з усіх регіонів України, зокрема типів населених пунктів, з обов’язковим урахуванням гендерного аспекту.

Напрацювання та реалізація системи переходу

Як вже вказувалось вище, соціально-правова підтримка ветеранів насамперед повинна передбачати ефективну систему переходу від військової до цивільної кар'єри, функціонування якої є важливим вже зараз.

Основна мета переходу — реінтеграція ветеранів шляхом відновлення всіх втрачених спроможностей у зв'язку з проходженням військової служби, а також набуття нових умінь, які в комплексі повинні гарантувати економічну самостійність ветеранів. Йдеться не лише про профорієнтаційну роботу, перепідготовку, підвищення кваліфікації, а й правовий супровід, відновлення фізичного та ментального здоров'я.

Системою переходу має опікуватися профільне міністерство — Мінветеранів у тісній співпраці з Міністерством оборони, бо процес переходу має розпочатися ще на етапі перед звільненням із військової служби. До звільнення ветеран має мати дорожню карту повернення до цивільної кар'єри, а саме розуміти, які в нього є потреби та як він може реалізувати своє право, куди звертатися та з якими документами.

Розробка комплексної системи соціального захисту ветеранів, членів сімей загиблих захисників.

Для розробки закону про ветеранські статуси та соціально-правовий захист цих категорій є потреба у створенні робочої групи, яка координуватиметься Мінветеранів та включатиме профільних експертів, зокрема представників громадського сектору та ветеранської спільноти.

Під час розроблення концепції закону робоча група повинна враховувати результати першого етапу, а саме моніторингу потреб ветеранів, практику провідних країн, що мали досвід участі в бойових діях (наприклад, Ізраїлю, США, Хорватії тощо), а також основних принципів побудови соціально-правової підтримки ветеранів, з огляду на теперішні виклики, що описані в документі.

Комунікація запропонованих змін, тестова апробація системи

Перед запуском системи є потреба у розробленні комунікаційної стратегії, одним із найважливіших інструментів якої мають бути громадські обговорення. Правильна комунікація змін із суспільством, зокрема ветеранською спільною, є необхідною з огляду на те, що тема є чутливою, особливо, якщо йдеться про відхід від пільгового забезпечення до гарантування послуг. Крім того, може бути доцільним тестування системи для виявлення її недоліків на ранніх етапах.

Прийняття нового закону про ветеранські статуси та соціально-правовий захист цих категорій. Затвердження підзаконно-правових актів

Законодавча регламентація напрацьованої системи залежить від попередньої комунікації та політичної волі суб'єктів прийняття рішень, тобто парламенту. Разом із прийняттям закону, уряд повинен розробити відповідні підзаконно-правові акти, які встановлюватимуть чіткі порядки реалізації гарантій.

Аналіз ефективності

Через деякий час після впровадження системи задля виявлення потреби її корекції потрібно буде здійснювати моніторинг ефективності. Аналіз ефективності варто проводити регулярно задля своєчасного виявлення недоліків. Критеріями ефективності будуть такі показники, наприклад, співвідношення кількості осіб, які потребують послуги, і кількістю тих, хто їх отримав; співвідношення кількості осіб, які скористалися послугами, із кількістю тих, хто залишився задоволеним тощо (про критерії оцінювання ефективності буде йтися нижче).

Корекція системи з огляду на аналіз ефективності

З огляду на результати моніторингу ефективності функціонування системи соціально-правового захисту ветеранів та членів їхніх сімей може виникнути потреба в її корекції. Корекція системи повинна здійснюватися регулярно в разі такої потреби.

1.3.2. Основні принципи побудови соціально-правової підтримки ветеранів

Під час реформування ветеранської підтримки потрібно враховувати, що число осіб із ветеранським статусом, які претендують на отримання послуг, значно збільшиться з огляду на повномасштабне вторгнення. За попередніми прогнозованими оцінками Мінветеранів, 10 % від населення становлять ветерани та члени сімей загиблих Захисників та Захисниць[23]. Так, на презентації, оприлюдненій на круглому столі Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів «Верифікація статусів, набутих відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», було вказано, що після Перемоги кількість осіб із ветеранським статусом може становити приблизно 3 млн осіб:

- 1,7 млн учасників бойових дій;
- 600 тисяч осіб з інвалідністю внаслідок війни;
- 500 тисяч членів сімей загиблих Захисників та Захисниць;
- менше ніж 200 тисяч інших категорій (учасники війни, постраждалі учасники Революції Гідності, особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною).

[23] С. Погорілов. Після війни ветерани та їхні родичі складуть 10% населення України – Мінветеранів. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2022/12/22/7381862/

Назва категорії	Кількість станом на 01.01.2022	Прогнозована кількість після перемоги
Учасники бойових дій	493 550	1 700 000
Учасник війни (війни до 2014 року)	176 908	176 908
Член сім`ї загиблого ветерана	111 579	500 000
Особа з інвалідністю внаслідок війни (I, II, III групи)	113 790	600 000
Постраждалі учасники Революції гідності	700	700
Особи, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною	41	500
ВСЬОГО	896 568	2 978 103

Обсяг послуг, які надаватимуть ветеранам, залежатиме від вказаної статистики, що матиме вагомий вплив на витрати Держбюджету. Це свідчить про те, що наразі є нагальна потреба в перегляді всіх гарантій, на які мають право ветерани, у контексті їхньої ефективності в процесі реінтеграції.

У такий спосіб оновлена державна політика соціально-правового захисту ветеранів має будуватися, з огляду на виклики, наприклад:

- швидке зростання чисельності пільгових категорій і неможливість точно спрогнозувати кінцеву статистику;
- нестача Бюджетних коштів для забезпечення всіх виявлених потреб ветеранів, їх сімей та членів сімей загиблих захисників;
- підвищення актуальності та попиту на деякі послуги, які не були популярними перед повномасштабним вторгненням, наприклад, психологічна підтримка, медична допомога тощо.

Для того, щоб справитися з викликами, описаними вище, соціально-правова підтримка ветеранів повинна бути:

- адресною, тобто надаватися не всім, хто має статус, а лише тим, хто дійсно її потребує;
- ефективною, тобто повинна покривати лише ті потреби, які сприяють активній реінтеграції.

Нова система має враховувати соціально-правовий захист, який є легкодоступний для ветерана та членів його сім'ї, зокрема за допомогою електронного кабінету, де всі особисті дані є максимально захищеними, без будь-якої бюрократичної тяганини, навпаки, працівники установ повинні бути навчені для роботи з ветеранами. Підвищення суспільної поваги та шани до ветеранів. Надання всіх послуг повинне включати механізми контролю їхньої якості.

1.3.3. Послуги, які сприяють реінтеграції

Основний акцент у системі соціально-правового захисту ветеранів та членів сімей загиблих Захисників повинен бути на тих послугах, які сприяють активній реінтеграції ветеранів. Вони слугуватимуть основними механізмами переходу військових до цивільної кар'єри, тому ці послуги мають бути достатньо профінансованими, аби повністю покрити запит, та забезпеченими на найвищому рівні. Йдеться про медичну допомогу, психологічну підтримку та соціально-професійну адаптацію, зокрема підтримку бізнесу.

Відповідно до чинного Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" ветерани мають право на широкий спектр *медичних послуг*. Вони можуть скористатися першочерговим безплатним зубопротезуванням, безоплатно одержати ліки, поїхати на санаторно-курортне лікування, отримати за необхідності протези, протезно-ортопедичні вироби та інші допоміжні засоби реабілітації.

На практиці ветерани стикаються з низкою проблем під час реалізації своїх прав. Так, безоплатні ліки можна отримати лише в тих аптеках, які уклали відповідні договори з Національною службою здоров'я України і лише на лікування тих хвороб, які визначені переліком, затвердженим постановою КМУ від 17 серпня 1998 року № 1303. У зв'язки з цим для ветеранів, які живуть, наприклад, у сільській місцевості, доступ до безоплатних ліків може ускладнюватися, крім того, ветерани не мають право отримати ті медикаменти, які є для них актуальними, адже перелік хвороб, для лікування яких можна отримати доступні препарати, є вичерпним та не містить посттравматичного стресового розладу, постконтузійного синдрому та акубаротравм внаслідок мінно-вибухової дії. Якщо мова йде про санаторно-курортне лікування, то тут складність полягає в тому, що послуги надають коштом трьох різних бюджетних програм, які підпорядковуються Міноборони, Мінветеранів та Мінсоцу. Це створює додаткові бюрократичні перешкоди, ускладнює доступ до пільги для споживачів, бо вони не знають, куди звертатися та хто відповідальний за реалізацію їхнього права. До того ж фінансування цієї гарантії наразі тимчасово зупинене відповідно до Закону України "Про Державний бюджет України на 2023 рік". У контексті протезування ветеранів, варто звернути увагу, що відповідні бюджетні програми попередніх років є також недофінансованими, що перешкоджає задоволенню відповідних потреб, а запит на таку послугу лише зростає.

Медична допомога є найнеобхіднішою й базовою потребою кожного ветерана, яка повинна забезпечуватися, як під час військової служби, так і після звільнення. Для того, аби ветеран мав можливість повернутися до цивільної кар'єри й стати економічно самостійним, а не залежати від виплат держави, насамперед він повинен отримати належну медичну допомогу, якщо цього вимагає стан його здоров'я. Щоб такі послуги були ефективними, під час оновлення системи соціально-правового захисту ветеранів робоча група повинна враховувати всі недоліки, які є наразі. Загальні рекомендації, як має виглядати медичне забезпечення ветеранів:

- ветерани повинні мати власний пакет медичних послуг, розроблений відповідно до вимог медичної реформи. Такі послуги мають покривати всі потреби, які можуть виникнути внаслідок участі у бойових діях;

- заклади, які надають медичні послуги ветеранам, зокрема санаторно-курортне лікування, потребують належного ремонту та обладнання;

- послуги повинні надаватися спеціалістами, які пройшли відповідне навчання для роботи саме з ветеранами, зокрема тими проблемами, з якими вони стикаються через участь у бойових діях;

- санаторно-курортне лікування має забезпечуватися в межах однієї бюджетної програми. Задля його ефективності бюджетна програма повинна бути у віданні Міністерство охорони здоров'я;

- розширення мережі аптек, де можна безоплатно отримати ліки, зокрема в сільській місцевості, а також переліку хвороб, на лікування яких можна отримати медикаменти, додаючи до цього захворювання, що пов’язані з бойовими травмами;

- розширення фінансування та мережі закладів, які займаються протезуванням;

- запровадження публічно-приватного партнерства з відповідною компенсацією витрат від держави;

- розроблення додаткових механізмів контролю за якістю наданих послуг тощо.

Надання *психологічної підтримки* є не менш важливим за медичну допомогу, бо полегшує повернення ветерана в суспільство. Надання послуг із психологічної підтримки регулюється постановою КМУ від 29 листопада 2022 року № 1338. Послуги надають на трьох рівнях (необхідний рівень визначає попередня діагностика, життєві обставини, стан фізичного та психічного здоров'я):

- на першому — соціально-психологічна підтримка та супровід;
- на другому — психологічна реабілітація;
- на третьому — комплексна медико-психологічна реабілітація.

Отримати психологічну підтримку наразі можуть не лише ветерани, а й військовослужбовці, які звільняються, що є важливим з огляду на те, що процес переходу має починатися ще до звільнення. Зауважимо, що психологічна підтримка повинна надаватися не лише тим військовим, які на етапі звільнення, а й усім впродовж служби. Крім того, таке право мають члени сімей ветеранів, що є необхідним, оскільки в такий спосіб ветерани відчувають підтримку з боку сім’ї, до того ж члени сімей також потребують допомоги в налагодженні стосунків із ветеранами з урахуванням їхнього пережитого досвіду.

Попри те, що порядок забезпечення послугами набув чинності тільки на початку 2023 року, вже можна виокремити деякі проблеми. По-перше, психологічна підтримка першого рівня фінансується коштами місцевих бюджетів та інших не заборонених джерел, що може впливати на обсяг запропонованих послуг по регіонах і відповідно рівність ветеранів в контексті забезпечення підтримкою в залежності від області. По-друге, психологічна підтримка цього рівня може надаватися спеціалістами, які не є фахівцями у сфері психічного здоров'я, але пройшли відповідну підготовку, наприклад, фахівцями із соціальної роботи, соціальними працівниками, членами громадських об'єднань. Такий підхід до визначення надавачів послуг може мати негативний вплив на їхню якість та ефективність. Крім цього, у дослідженні МОМ, проведеному у 2022 році, було визначено причини, чому ветерани не звертаються за психологічною допомогою[24]:

- 56 % ветеранів, які пройшли опитування, не хочуть демонструвати свої проблеми;
- 49 % ветеранів може не усвідомлювати, що потребує допомоги;
- 42 % ветеранів не знає, до кого звернутися;
- 30 % ветеранів немає спеціалістів, які розуміють проблеми ветеранів тощо.

Отже, оновлена система соціально-правового захисту ветеранів повинна враховувати послуги з психологічної допомоги, які гарантують належну підтримку на всіх трьох рівнях. Йдеться як про фінансування, так і про підготовку фахівців, які будуть спроможні працювати з проблемами ветеранів та членів їхніх сімей, можливо, за розробленими спеціальними стандартами. До того ж уже зараз потрібно запускати інформаційні кампанії про важливість вказаних послуг, а також інформувати ветеранів про шляхи їх отримання.

Соціально-професійна адаптація, зокрема підтримку бізнесу, є невіддільною частиною системи переходу до цивільної кар'єри, бо, як стверджує дослідження портрета ветерана, проведене Українським ветеранським фондом у 2022 році, майже половина опитаних або не планують, або не могли відповісти ствердно про повернення до попередньої сфери діяльності[25].

Порядок надання соціально-професійної адаптації є визначеним постановою Кабміну від 21 червня 2017 року № 432. Відповідно до порядку професійна адаптація включає:

- надання соціальних послуг у сфері зайнятості;
- підготовку, перепідготовки та підвищення кваліфікації за робітничою професією;

[24] Реінтеграція ветеранів в Україні. Національне опитування. URL: https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1861/files/documents/VETERANS%E2%80%99%20REINTEGRATION%20IN%20UKRAINE_UKR-NEW.pdf
[25] Портрет ветерана. URL: https://veteranfund.com.ua/opportunity/portret_veterana/

- отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше ступеня (рівня) освіти, підвищення кваліфікації, проходження спеціалізації, зокрема зі скороченим терміном навчання;

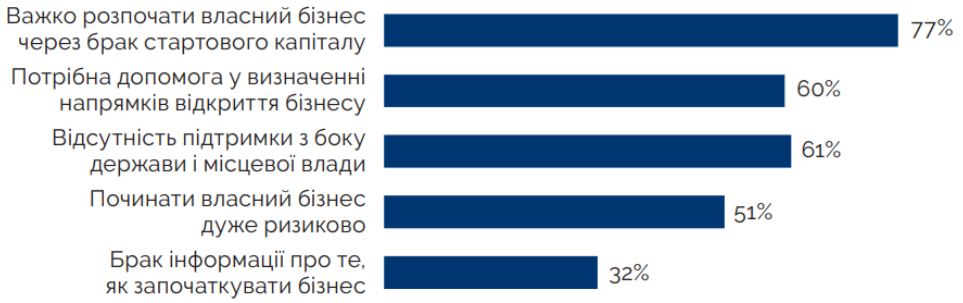
- отримання другого (магістерського) рівня вищої освіти на основі першого бакалаврського) рівня вищої освіти з урахуванням навичок, умінь та побажань.

Наразі право на соціально-професійну адаптацію мають не лише ветерани, а й військові, які перебувають на етапі звільнення, щоправда, незрозуміло, за скільки часу до звільнення в них виникає таке право. Крім того, послуги є недофінансованими, бо в 2022 році було виділено таку кількість бюджетних коштів, яка спроможна була б забезпечити реалізацію відповідного права лише 0,4 % від тих, хто має право на соціально-професійну адаптацію відповідно до закону.

Для належного забезпечення військових і ветеранів соціально-професійною адаптацією є потреба у збільшенні фінансування на вказані послуги так, щоб вони могли покрити витрати на реалізацію права хоча б 30-50% від тих, хто може скористатися послугами відповідно до закону. Крім того, що вже передбачено порядком надання соціально-професійної адаптації, система переходу повинна гарантувати проведення регулярних тренінгів, курсів, зокрема щодо профорієнтації, створення резюме, процесу проходження співбесід, створення бізнесу, а також ярмарок вакансій тощо.

Разом із соціально-професійною адаптацією можна виокремити підтримку бізнесу ветеранів. Йдеться як про створення нового, так і розвиток вже наявного. Питання є актуальним, бо більше третини ветеранів, які завершили військову службу або службу в правоохоронних органах, висловили інтерес до відкриття власного бізнесу, як стверджує дослідження МОМ, проведене у 2022 році[6]. Це ж дослідження визначає, з якими проблемами ветерани стикаються на шляху відкриття й ведення власної справи:

Діаграма 7.2. Оцінка тверджень щодо умов започаткування власного бізнесу ветеранами, які хотіли би розпочати власний бізнес або вже мають власний бізнес (які повністю згодні із твердженнями)



Джерело: інтерв'ю із ветеранами
Примітка: респонденти могли вибрати кілька варіантів відповіді

Нещодавно розпочав свою роботу Український ветеранський фонд (далі — УВФ) у сфері управління Мінветеранів, до відання якого якраз віднесено, зокрема, підтримку підприємницької діяльності ветеранів та сприяння в їх працевлаштуванні. Так, бюджетна програма № 1501090[26] виділяє УВФ кошти на фінансову підтримку ветеранам та членам їх сімей для реалізації проєктів. Така діяльність передбачає лише фінансову підтримку, проте, як видно з ілюстрації вище, це є лише однією з проблем, з якими стикаються ветерани, тому допомога у відкритті власної справи також повинна містити проведення інформаційних, профорієнтаційних тренінгів, курсів маркетингу, CEO, навчання щодо нюансів оподаткування, проведення юридичних консультацій тощо.

Медична допомога, психологічна підтримка та соціально-професійна адаптація є основними необхідностями переходу до цивільної кар'єри, що забезпечують економічну самостійність, але вони не є виключними. Беззаперечно, ветерани, члени їхніх сімей та члени сімей загиблих повинні мати право й на інші гарантії в системі соціально-правового захисту, наприклад, на забезпечення житлом, особливо в умовах повномасштабного вторгнення, під час якого було зруйновано велику кількість об'єктів цивільної інфраструктури. Закрите житлове питання для ветерана є передумовою для майбутньої активної реінтеграції. Водночас варто відходити від радянських бюрократичних процесів та квартирних черг із довготривалим очікуванням до пільгових іпотечних кредитів, лізингових програм.

1.3.4. Фінансування

[26] URL: https://mva.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%20%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%9A%D0%9F%D0%9A%D0%92%D0%9A%201501090%20%D0%BD%D0%B0%202022%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf.pdf

Найбільшим викликом побудови системи соціально-правового захисту ветеранів є фінансування. Проблема пов'язана зі стрімким збільшенням чисельності осіб, які мають право на гарантії. Для розв'язання питання держава повинна раціонально використовувати бюджетні кошти, що є можливим за допомогою відходу від пільг до послуг, які сприяють реінтеграції. Такі послуги насамперед повинні отримувати особи, які дійсно потребують визначеної допомоги й така потреба в них виникла саме через їхню або членів їхньої сім'ї участь у бойових діях.

Наразі принцип розподілу бюджетних коштів не характеризується такою раціональністю. Наприклад, на виплату до 5 травня, у 2022 році було виділено 1 244,3 мільйона гривень, що **в 11,7 раза** більше, ніж на психологічну підтримку й соціально-професійну адаптацію разом. Водночас виплата до 5 травня, яку нещодавно перейменували на виплату до Дня Незалежності, не сприяє реінтеграції, бо ефективність щорічної одноразової виплати, розмір якої в середньому становить 1 500 гривень на особу (у 2022 році для учасників бойових дій розмір складав 1 491 гривню) є сумнівною, а загальна сума витрат на рік є масштабною.

Відповідно до бюджетної програми № 2501180[27] за 2022 рік послуги з соціально-професійної адаптації є недостатньо профінансованими й у зв'язку з цим неспроможні покрити наявний запит. У 2022 році на соціально-професійну адаптацію було виділено 30,3 мільйона гривень так, щоб забезпечити послугами 3 132 особи (середня вартість на одного складає 9 676 гривень). 3і 132 осіб — це лише **0,4 %** від тих, хто має право на соціально-професійну адаптацію (з огляду на статистику ветеранів на початок 2022 року та без урахування того, що таке право також мають члени сімей ветеранів та військовослужбовці, які звільняються, кількість лишається невідомою). Крім того, у бюджетному запиті за цією програмою на 2023 рік не передбачено значного збільшення видатків, там йдеться про загальні витрати на послуги в розмірі 35,9 мільйона гривень, до того ж знижено середню вартість послуги на одну особу до 6 820 гривень, що може негативно відобразитися на якості та ще більше зменшити кількість отримувачів.

Подібна ситуація була в 2022 році й із психологічною підтримкою, фінансування якої регулюється тією ж бюджетною програмою № 2501180. Загальні витрати становили 76,2 мільйона гривень, за допомогою яких можна було забезпечити послугами 5 075 осіб (середня вартість на одну особу становило 14 949,4 гривні). У такий спосіб у 2022 році послуги з психологічної реабілітації отримали лише **0,7 %** від тих, хто мав відповідне право, з огляду на статистику ветеранів на початок 2022 року та без урахування того, що таке право також мають члени сімей ветеранів та військовослужбовці, які звільняються, кількість яких невідома). У бюджетному запиті за цією програмою на 2023 рік[28] на психологічну підтримку передбачено 166,7 мільйона гривень, що практично в 2 рази більше, ніж в 2022 році, проте скорочено

[27] URL: https://www.msp.gov.ua/files/budjet/2022/2501180.doc
[28] URL: https://mva.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/4_150_%D0%A4%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%202023-2_1501040.pdf

витрати на одну особу до 3 980,3 гривні, що майже на 11 тисяч гривень менше, ніж було в 2022 році. Тут простежується позитивна динаміка в збільшенні кількості користувачів послугами, проте це здійснюється шляхом скорочення видатків на одну особу, що може негативно впливати на якість наданих послуг.

Так, стає очевидним, що наразі бюджетні кошти розподіляються нераціонально, бо вони спрямовуються більше на ті гарантії, які не сприяють реінтеграції, і менше на ті, які є основними каталізаторами на шляху до економічної самостійності ветеранів. З огляду на вказані вище принципи та прогнозовану статистику, кошти, які наразі спрямовані на виплату до 5 травня (Дня Незалежності), доцільно перенаправити на більш корисні послуги, зокрема ті, які будуть включені до системи переходу.

1.3.5. Комунікація реформ з суспільством

Правильна комунікація оновлення системи соціально-правового захисту ветеранів є першочерговим обов'язком профільного міністерства задля уникнення суспільного невдоволення, яке може виникнути, наприклад, через перенаправлення бюджетних коштів із неефективних пільг на послуги, які сприяють реінтеграції. До ветеранів, членів їхніх сімей необхідно донести важливість переходу від пільг до послуг, показати ефективність, а також вплив на Держбюджет і його спроможність.

Комунікація реформ може здійснюватися шляхом проведення громадських обговорень проєктів нового закону та підзаконних актів, необхідних для його реалізації, а також круглих столів, куди мають бути запрошені представники громадськості, зокрема ветеранської спільноти.

Крім того, раніше вже згадувалось, що перед запуском нової системи, можна провести її тестування, а отже, комунікація з користувачами послуг може здійснюватися шляхом збору результатів такого тестування.

1.3.6. Нормативно-правове забезпечення

Оновлена система повинна визначатися новим законом про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту, де, окрім цього, буде здійснено належне розмежування ветеранських статусів. Уряд зі свого боку має обов'язком розробити відповідні підзаконні-нормативні акти, які визначатимуть процедуру реалізації кожної послуги.

1.3.7. Інституційні зміни

Основною інституційною зміною буде посилення співпраці Мінветеранів із Міноборони задля реалізації процедури переходу до цивільної кар'єри, бо вона повинна розпочинатися ще на етапі перед звільненням. Необхідно визначити уповноважену особу при МОУ, можливо, представника Мінветеранів, який займатиметься аналізом потреб військового, який перебуває на етапі перед звільненням, із забезпеченням передання відповідних даних Мінветеранів, що безпосередньо реалізуватиме систему переходу. До того ж відповідна взаємодія є

важливою з огляду на те, що більшість військових, які наразі проходять службу в Міноборони, мають статус ветерана, а отже, підпадають під юрисдикцію обох міністерств одночасно.

Крім того, повинна продовжуватися взаємодія Мінветеранів з іншими відомствами, дотичними до реалізації система соціально-правового захисту ветеранів, а саме МОЗ, Мінсоцполітики, МОН. Наприклад, є потреба у міжсекторальному розробленні та впровадженні системи державної підтримки в освітній сфері задля реалізації допомоги з підготовкою до іспитів, надання кредитів на навчання, окремих квот, пільг, зокрема на професійно-технічне навчання тощо.

До того ж не виключено взаємодію з органами місцевого самоврядування, а також залучення недержавних ініціатив на рівні державно-приватного партнерства щодо сприяння зайнятості ветеранів, підтримки ветеранських підприємницьких ініціатив, надання медичних послуг тощо.

До інституційних змін також можна внести створення інституту помічника ветерана, який займатиметься супроводом та координацією ветерана в системі переходу до цивільної кар'єри. Так, Мінветеранів вже запланувало проведення експериментального проєкту у Вінницькій, Дніпропетровській, Львівській, Миколаївській областях у період з 01 червня 2023 року до 30 листопада 2023 року[29].

1.3.8. Критерії оцінювання успішності

Критеріями успішності можна визначити:

- прийнятий комплексний закон про ветеранські статуси та ветеранську політику, а також нормативно-правові акти, які визначають порядки реалізації відповідних послуг;
- співвідношення кількості осіб, які мають право на послугу, до кількості тих, хто знає про неї, зокрема, як нею скористатися;
- співвідношення кількості осіб, які потребують послуг, до кількості тих, хто її отримав;
- співвідношення кількості осіб, які скористалися послугами, до кількості тих, хто залишився задоволеним;
- співвідношення кількості ветеранів, які працевлаштовані або мають власну справу, до кількості тих, хто тимчасово безробітний;

[29] URL: https://mva.gov.ua/ua/npa/proyekt-postanovi-pro-realizaciyu-eksperimentalnogo-proyektu-shchodo-zaprovadzhennya-institutu-pomichnika-veterana-u-sistemi-perehodu-vid-vijskovoyi-sluzhbi-do-civilnogo-zhittya

- кількість держслужбовців та надавачів послуг, які успішно пройшли спеціальне навчання для роботи з ветеранами, зокрема на клієнтоорієнтованість;

- кількість державних установ, куди повинні звернутися ветерани для отримання послуги, значно скорочена тощо.

1.4. Червоні лінії, які не можна перетинати в цій сфері

Під час реформування системи пільг (нагальна необхідність цього процесу наразі пов'язана з низькою ефективністю чинної системи та тривалою загальною мобілізацією, яка в умовах широкомасштабної агресії росії призводить до збільшення числа осіб, які мають право на статус ветерана) необхідно врахувати такі «червоні лінії»:

- ***Неможливість дискредитації статусу ветерана.*** Сприйняття ветерана як винятково «пільговика», а не учасника суспільних відносин з унікальним досвідом, спричинить деструктивні стосунки між ветеранами та органами державної влади. Тому важливо забезпечити коректну комунікацію представників органів влади та ветеранів, визнання працівниками органів влади, а також інших підприємств, установ, організацій внеску ветеранів у захист України. Важливим у цьому аспекті є забезпечення суспільної шани та поваги до ветеранів шляхом залучення ветеранів до освітніх процесів, державної служби, громадської активності, висвітлення внеску ветеранів у засобах масової інформації, художніх та документальних творах.

- ***Декларативний характер підтримки.*** Недопустимим є надання декларативної підтримки, яка не забезпечена достатнім фінансовим чи іншим ресурсом, не сприяє розвиткові добробуту ветерана (як сучасна пільга щодо першочергового обслуговування). Будь-який елемент підтримки ветерана має реалізуватися на практиці.

- ***Відсутність моніторингу задоволеності та користі пільг***. Реформування системи без контролю за якістю та ефективністю запропонованих змін, контролю за досягненням визначених індикаторів ефективності, внесення необхідних змін для модернізації системи з огляду на потреби бенефіціарів не зумовлять соціально позитивні наслідки та послабить соціальний захист ветеранів та членів їхніх сімей.

- ***Бюрократизація процесів.*** Необхідним для посилення гарантій соціального захисту ветеранів є розвиток онлайн-можливостей для отримання державних послуг, завдяки електронному кабінету ветерана або аналогічним механізмам, а також отримання послуг за принципом «Єдиного вікна». І навпаки, розширення мережі органів, які надають послуги, відсутність координації між

ними та дублювання повноважень спричинять хаос у системі та не сприятимуть ефективності державної підтримки. Зрештою, це розчарує кінцевого споживача.

Усі процеси прийняття рішень щодо реформи соціальної політики мають відбуватись із реальним залученням громадського сектору й врахуванням позицій всіх зацікавлених сторін.

2. ПОЛІТИКА ЩОДО ЛЮДЕЙ З ІНВАЛІДНІСТЮ

2.1. Нинішня ситуація у сфері політики щодо людей з інвалідністю на початок 2023 року, включно з вимірювальними показниками цього стану

За часів незалежності Україна безвідповідально та безжально спотворювала сферу соціальної політики, перетворюючи її на бездумну роздачу пільг та заохочень, не замислюючись над тим, що обов'язок соціально орієнтованої держави — будувати систему дієвих соціальних послуг та механізмів підтримки. Ба більше, обов'язок соціально орієнтованої держави, яка прагне потрапити до родини держав-членів Європейського Союзу, — це будувати свою систему соціального захисту, базуючись на цінностях прав людини, їх невід'ємності та рівності для всіх. Натомість Україна впроваджувала хаотичні реформи, суть яких зводилась не до створення умов, коли люди, отримуючи послугу підтримки та поштовх від держави, мають змогу налагодити власне життя, а лише до того, аби надати більше пільг, які лягають тягарем на державний бюджет, не розв'язуючи питання управління та гідного життя тих, кому мали б допомагати.

Люди з інвалідністю в Україні десятиліттями були об'єктами соціальних експериментів, які базувались виключно на радянському підході медикалізації інвалідності та приховування людей з інвалідністю в інституціях (різного штибу закритих закладах), або у власних домівках. Соціальна політика стосовно людей з інвалідністю, попри всі наміри її реформувати, чи то слова про її реформу, насправді, всі 30 років незалежності України більш глибоко заганяла людей з інвалідністю в соціальну ізоляцію та/або гетто. Зокрема й через відірваність зусиль держави в соціальній сфері, від інших сфер, бо для вільного та самостійного життя всі люди, незалежно від їх індивідуальних характеристик, мусять мати можливість повною мірою користуватись своїми правами та свободами. Заміна соціальних, економічних та культурних прав людини пільгами, а також відсутність безбар'єрного середовища — усе це перешкоджає людям з інвалідністю, ветеранам, й всім іншим, реалізовувати власні права й свободи.

Наразі українське втілення соціальної політики, не відповідає тому значенню, яке вкладає в ці самі слова Рада Європи в *Європейській Соціальній Хартії* та Європейський Союз, що також пізніше стало підставою для перегляду та доповнення *Хартії*. Соціальна політика України сфокусована на підтримці так званих "вразливих

груп населення", куди як у загальний котел було звалено одразу всіх, кому держава мала на увазі "допомогти".

Замість постійного розширення переліку "вразливих" людей, які в силу тих чи інших обставин можуть потребувати підтримки на різних етапах власного життя, уряду варто задуматись над формуванням переліку соціальних послуг, які кожна людина може отримати за потреби, щоб мати змогу на рівні з іншими реалізовувати власні соціальні, економічні та культурні права й свободи людини. Водночас саме можливість реалізовувати права людини на рівні з іншими, незалежно від певних ознак, за належної підтримки від держави і є передумовою ефективної соціальної політики.

Україна приєдналася до *Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю* та *Факультативного протоколу до неї*. На національному рівні наразі є чинними принаймні кілька стратегій та політик, які мали сприяти покращенню ситуації з дотриманням прав людей з інвалідністю, зокрема:

- Національна стратегія з прав людини (почала втілюватись з 2015 року);

- План заходів із виконання рекомендацій, викладених у прикінцевих зауваженнях, наданих Комітетом ООН із прав осіб з інвалідністю до першої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про права осіб з інвалідністю, на період до 2020 року (чинний із 2016 року);

- Стратегія сталого розвитку України до 2030 року (затверджена в 2018 році);

- Стратегія зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року (затверджена у 2021 році).

Окрім спеціального Закону, забезпечення прав та гарантій ветеранів, розвиток їхньої залученості в життя громад передбачено низкою державних стратегій. Зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки передбачала окремий напрям — *Посилення соціальної захищеності ветеранів війни та членів їх сімей у територіальних громадах за місцем їх постійного проживання (перебування)*.

Основним недоліком Стратегії є те, що вона не пропонувала чогось нового порівняно із Законом «Про статус…», який встановлює систему пільг для ветеранів (наразі — без урахування індивідуалізованих потреб). Права ветеранів (та окремо — жінок-ветеранок) становили один із предметів Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022-2024 роки.

Це невичерпний перелік, бо будь-який національний чи місцевий документ, який стосується прав людини в різні способи, це автоматично документ, який стосується прав людей з інвалідністю, а також прав людини ветеранів чи ветеранок, бо люди можуть мати різні статуси на різних етапах свого життя.

До того ж курс України на майбутню інтеграцію та членство в ЄС передбачатиме адаптації національного законодавства відповідно до стандартів ЄС. Завдання мінімум, яке держава не виконала в межах угоди про асоціацію, це трансформація трудового права для гарантії рівності в доступі до працевлаштування людей з інвалідністю (Директива 2000/78/ЄС). Хоч Україна отримала перелік завдань у межах наближення до членства після статусу держави-кандидатки, водночас це питання не стоїть на місці й розвиток європейського права щодо визнання та гарантій реалізації людьми з інвалідністю своїх прав і свобод на рівні з іншими. У 2021 році Європейська Комісія презентувала Стратегію за права людей з інвалідністю на 2021-2030 роки, яка також стане орієнтиром мінімального стандарту для України. Статус України як кандидата до ЄС та Директиви ЄС (та інші керівні документи), як правило, не поширюють на сферу ветеранських справ, оскільки соціальний та правовий захист ветеранів регулюють на рівні національного законодавства, однак така ситуація не свідчить про відсутність необхідності реформування цієї галузі. До того ж зобов`язання України як кандидата до ЄС у сфері правового захисту осіб з інвалідністю поширюють також на ветеранів, які мають інвалідність та сприятимуть процесу реінтеграції таких осіб до мирного життя.

2.2. Бачення сфери захисту прав людей з інвалідністю у 2030 році, включно з вимірювальними показниками цього стану

Інвалідність, її розуміння та ставлення до людей з інвалідністю в 2030 році відбувається через призму прав людини. Саме права й свободи людини забезпечують правовий мандат для забезпечення потреб людей. У суспільстві не існує сегрегації, інституціоналізації, дискримінації та стигматизації людей з інвалідністю, а державна політика чітко відображає, враховує та розв’язує чинні проблеми, з якими стикаються люди з інвалідністю під час реалізації своїх прав і свобод людини, від громадянських та політичних до соціальних, економічних та культурних прав людини. Управління політикою в сфері інвалідності відбувається за повноцінної участі та належного представництва самих людей з інвалідністю.

Ратифікувавши Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю та Факультативний протокол до неї, Україна взяла зобов’язання повною мірою виконувати її положення та крок за кроком забезпечувати умови, в яких кожна людина з інвалідністю як суб’єкт прав людини може вільно користуватися. Дотримання цих зобов’язань має мати наскрізне відображення в державній політиці на всіх рівнях та бути відповідно включеним до всіх дій держави в напрямку інтеграції до Європейського Союзу, синхронізуючи розвиток впровадження необхідних реформ та вдосконалення законодавства відповідно до європейського права з прав людини.

Планування будь-яких реформ у сфері соціальної політики має враховувати наскрізний, міжсекторальний підхід та залучення відповідних державних інституцій із різних сфер. Неможливе викорінення старих радянських політик та підходів без

розуміння й практичного втілення інтерсекційного підходу. У минулому мають лишитися намагання осмислити інвалідність лише з медичної точки зору, аналогічно й бачення підтримки ветеранів є виключеним через призму їх медичної реабілітації. У минулому мають лишитись неузгоджені та принизливі політики призначення додаткових пільг замість розв'язання системних проблем, намагання зберегти чинний статус кво та жахливу мережу закритих інституцій, прийняття рішень за закритими дверима та інші “кращі традиції” тоталітарної спадщини.

Формування будь-яких державних політик у сфері соціальної та гуманітарної роботи мають базуватись на:

- уникання стереотипів;
- сучасних підходах та знаннях;
- інтерсекційному підході;
- прозорості та підзвітності громадянському суспільству;
- правах і свободах людини;
- стандартах ЄС;
- реальному включенні до етапів планування й розробки всіх майбутніх бенефіціарів.

Законодавство

Законодавча база напрацьована з дотриманням стандартів демократичного суспільства та прав людини, за участі спільноти та експертів, із розумінням цілей та завдань, яких потребує українське суспільство. На сьогодні більшість законодавчих актів у сфері інвалідності не відповідають правозахисній моделі інвалідності, запровадженій Конвенцією ООН, тому вони мають бути переглянуті. Має відбутися історичний перехід від медичної, благодійної та соціальної моделі до правозахисної. Чинні Закони України “Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю”, “Про реабілітацію” та інші нормативно-правові акти, державні стратегії та плани, які містять на сьогодні завдання щодо дотримання прав або надання послуг людям з інвалідністю, а також питання врегулювання підтримки та реабілітації ветеранів, мають бути ретельно переглянуті через призму мінімальних стандартів ЄС, положень Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю та інших міжнародних документів, обов’язкових до виконання Україною. Лише за результатами такого аналізу та після оцінки потреб спільнот, має бути розроблено план реформування всієї сфери соціальної політики в Україні та перелік змін до законодавства. Органи державної влади, народні депутати та представники громадянського суспільства разом мають взяти курс на системні зміни, зокрема залучаючи законодавчі ініціативи. Давно час відмовитись від точкових змін до окремих законів, які перетворюють національне українське законодавство на мінне поле, унеможливлюючи реформу та не створюючи реальних змін.

Рішення та участь

До 2030 року має відбутися перерозподіл балансу впливу у сфері прийняття рішень щодо політики в галузі інвалідності. Роль самих людей з інвалідністю має бути основною під час формування державної політики, а їх представництво — дійсно відображати інтереси та права спільноти. Ця група протягом століть була мало представленою у владі й на різних рівнях державотворчих процесів, що критично впливало на низьку якість політики та стан захисту прав, а, отже, і якість життя кількох мільйонів людей з інвалідністю в Україні. Застосування позитивних дій для налагодження реального представництва у владі та державному секторі, впровадження опорних механізмів із дотриманням принципів трансформативної рівності та інклюзивного демократичного суспільства до 2030 року має виправити ситуацію. Мають бути трансформовані квазігромадські об'єднання спільноти, єдиним завданням яких є збереження чинного статусу кво. Також мають зникнути окремі інституції, які формально створені для просування видимості питання прав людей з інвалідністю, однак не мають ані реальних повноважень, ані механізмів підзвітності за свою роботу. Натомість з'явитися мають органи та посади з прозорими функціями та механізмами формування й впливу, що відповідатимуть за виконання та моніторинг державної політики щодо інвалідності.

Розвиток

Покращення законодавства та представництва має відбуватися в синхронному процесі з посиленням спільнот (людей з інвалідністю, ветеранів та всіх інших). У 2030 році в країні мають існувати центри дослідження прав спільнот, створені умови для наукової роботи на основі чинних міжнародних стандартів із прав людини, із доступом до найкращих дослідницьких напрацювань світу та потенціалом для розвитку сучасного, конкурентного й експертного українського наукового середовища. Сприятливі умови створено для функціонування громадянського суспільства, організацій людей з інвалідністю, ветеранських об'єднань тощо, які допомагають владі виконувати свої зобов'язання у сфері захисту прав людини.

Цінності

- Цінності є визначальними для якості політики, тому невіддільним цінностями політики із захисту прав людей з інвалідністю у 2030 році є рівність, незалежність, спрямування на збереження гідності.

- Рівність має гарантувати, що послуги розробляють із розумінням різноманіття потреб без перекосів у балансі важливості тієї чи іншої групи.

- Незалежність — дизайн послуг спрямований на вчасну та тимчасову підтримку, а також надання людині засобів до майбутнього незалежного життя в громаді.

- Відповідність потребі покликана внормовувати реальне покриття (досліджених) потреб відповідно до правозахисного підходу. Такий підхід

через призму прав людини дозволяє адекватно працювати з чинною ситуацією та шукати варіанти розв’язання соціальних проблем на підставі досліджених даних.

- Збереження гідності означає, що будь-який дизайн послуг та спосіб їх надання, мають базуватись на безумовній повазі до гідності кожної людини.

2.3. Основні проблеми, які необхідно вирішити щодо забезпечення соціального захисту людей з інвалідністю, щоб досягти бажаних результатів

1. Розробити комплексну реформу соціальної політики, базуючись на міжнародних стандартах прав людини.

2. Гармонізувати законодавство України з мінімальними вимогами ЄС та відмовитися від залишків радянських законів, які не личать сучасній Україні, а лише живлять корупцію.

3. Впровадити реформу щодо дієздатності та підтримуваного прийняття рішень.

4. Припинити практику медикалізації людей з інвалідністю, ветеранів та інших груп, які потребують тимчасової підтримки та інфантилізації отримувачів та отримувачок соціальних послуг. Реформа соціальної політики має відбуватись за реальної участі спільнот.

5. Ліквідувати інституційну систему інтернатного ув'язнення для дорослих та дітей з інвалідністю, натомість розробити та розпочати впровадження підтримуваного проживання й отримання послуг у громадах.

6. Реформувати трудове право, забезпечивши послуги, розбудувати систему підтримки у працевлаштуванні й створити соціальне підприємництво.

Безпекові питання

Війна Росії проти України залишила глибокі шрами на тілі, у свідомості та житті багатьох людей. Для людей з інвалідністю бойові дії, депортація, окупація та інші воєнні злочини стали апогеєм незахищеності та небезпеки. Недосконала система екстреного реагування та відсутність доступу до правосуддя та подолання наслідків військових дій, власне, є безповоротною точкою, що посилює відчуття покинутості осторонь, неможливості порятунку та знецінення людського життя.

Визнаючи ці прогалини, Україна у 2030 є державою, у якій усі люди з різними видами інвалідності перебувають у цілковитій безпеці та є впевненими, що в разі настання надзвичайних ситуацій, природних катастроф та/чи військового конфлікту ефективно спрацьовують механізми негайного реагування, які є інклюзивними. Усі

люди з інвалідністю, які постраждали від війни, змогли домогтися справедливого відшкодування за скоєні воєнні злочини відносно них та/або їх близьких.

1. Налагодити систему координування дій між усіма державними установами відповідальними за екстрене реагування з дотриманням принципів інклюзивності та інтерсекційності.

2. Система цивільного захисту є доступною архітектурно, інформаційно та процедурно для всіх людей з інвалідністю, людей старшого віку, батьків із маленькими дітьми тощо. Інформування та навчання цивільного населення з підготовки до безпекових заходів теж відбувається з урахуванням усіх вимог доступності.

3. Розроблені стандарти для евакуації, надання гуманітарної допомоги та порятунку людей із різними видами інвалідності.

4. Створені умови та чіткі критерії для роботи міжнародних та національних гуманітарних організацій відповідно до вимог доступності та інтерсекційності.

Незалежне життя

У 2030 році всі люди з інвалідністю в Україні вільно та незалежно живуть у своїх громадах, маючи вільний вибір та контроль над своїм життям. Державна політика гарантує підтримку, яка необхідна для реалізації людьми з різними видами інвалідності свого права жити незалежно, що є невіддільною умовою для вільного користування людьми з інвалідністю всіма правами й свободами людини.

1. Розроблено механізм для надання послуг підтримки для людей з інвалідністю, що відбувається безперешкодно, простим і чітко визначеним способом та в достатньому обсязі з урахуванням індивідуального запиту людини.

2. Послуги з підтримки є доступними для всіх людей з інвалідністю незалежно від місця проживання, соціального статусу, віку та інших ознак і умов. Впроваджено систему безперебійного надання послуг (за умови якщо людина змінює тимчасово місце та умови проживання).

3. Саме людина контролює процес надання послуг, які є необхідними, а держава дбає про якість таких послуг. Людина має вибір між провайдерами послуг підтримки.

4. Забезпечено сталість фінансування надання послуг підтримки.

Свобода

У 2030 році Україна не позбавляє людей з інвалідністю правоздатності й свободи пересування на підставі інвалідності. У країні не існує інституцій, закритих закладів чи будь-яких місць несвободи, в яких люди вимушені проживати все або частину свого життя, а люди з інтелектуальними, психосоціальними, сенсорними та фізичними порушеннями можуть вільно обирати, з ким і де їм жити та бути повноцінними суб'єктами в своїх громадах.

- Проведено законодавчу реформу інституту дієздатності, розроблено та запроваджено механізм підтриманого прийняття рішень.

- Здійснено реформу деінституціоналізації дитячих закладів та закладів для дорослих, кожна людина з інвалідністю та/або людина старшого віку має можливість самостійного та за потреби підтримуваного проживання у громадах.

- Належні та якісні соціальні послуги доступні у всіх громадах, саме соціальні послуги на рівні громад є основою соціальної політики; держава здійснює належну оцінку якості та відповідності соціальних послуг, а також проводить регулярну оцінку потреб громади для формування кошика доступних соціальних послуг.

2.4. Політика розв'язання проблем щодо забезпечення захисту прав людей з інвалідністю в перспективі 2030 року

2.4.1. Реформування політики соціальних послуг щодо людей з інвалідністю

Майже п'ятнадцять років як Україна є стороною Конвенції про права осіб з інвалідністю, але національне законодавство досі не є відповідно адаптованим. Соціальна політика надто повільно змінюється й багато в чому продовжує розвиватись за медичною та патерналістською моделлю, тоді як інституціоналізація, недоступність та відсутність реального діалогу зі спільнотою залишаються основними маркерами ситуації з забезпечення прав людини в людей з інвалідністю. Водночас зростає як кількість людей з інвалідністю, так і кількість викликів, пов'язаних із соціальною політикою, що постають перед державою через війну та її наслідки. Усе це вимагає негайного та докорінного реформування підходів до соціальної політики.

Нормативно-правове забезпечення

Не зважаючи на зміну визначення інвалідності та особи з інвалідністю, держава й далі залишається в парадигмі медичної моделі інвалідності, що здебільшого зумовлює зміст та об'єм послуг, які держава називає соціальними та пропонує людям з інвалідністю та іншим категоріям населення, що нібито належать до вразливих.

В успадкованій ще з радянських часів методиці встановлення інвалідності (юридичного визнання), сама людина з порушеннями здоров'я залишається за межами оцінки потреб, зокрема в заходах реабілітації та допоміжних засобах. Певні послуги та засоби реабілітації можна отримати лише після формального встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності.

Ще одним підтвердженням незначного поступу до правозахисної моделі інвалідності є чинна патерналістська законодавча база. Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» повниться пільгами та популістичними деклараціями, реалізація яких виглядає малоймовірною. Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» переважно містить набір соціальних гарантій. Після прийняття Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» його роль як окремого акту лишається суперечливою.

До того ж чинна соціальна політика містить ознаки дискримінації. Як приклад, забезпечення допоміжними та іншими засобами реабілітації. Так, особи з інтелектуальними та психічними порушеннями взагалі не отримують допоміжних засобів. До того ж передбачені різні виплати залежно від причин інвалідності — для осіб з інвалідністю з дитинства та осіб з інвалідністю загального захворювання. У гіршому становищі перебувають й особи з інтелектуальними та/або психічними порушеннями. Стигматизація, обмеження в прийнятті рішень та домінування інституційної системи догляду та послуг — ще одні характеристики чинної політики та її невідповідності вимогам Конвенції та підходу заснованому на правах людини.

Прийняття нового Закону України «Про соціальні послуги» мало б покращити систему надання послуг відповідно до потреб людини, проте виклики, пов'язані з його реалізацією на практиці, ставлять під сумнів можливість належного отримання послуг. Тривала розробка підзаконних актів (включно зі стандартизацією послуг), відсутність достатньої кількості фахівців, (не)спроможність фінансування базових вісімнадцяти послуг за кошти місцевих бюджетів, є лише окремими з них.

Не зважаючи на реформу соціальних послуг, найбільший попит лишається на послуги з догляду вдома. Їхній розвиток мав би призвести до максимальної незалежності особи з інвалідністю та можливості життя в громаді. Водночас відсутність таких послуг — це безумовна вимушена інституціалізація. Це стосується наразі не тільки людей з інвалідністю та їх родин, але й вимушено переміщених осіб, людей старшого віку та ветеранів й ветеранок. Не є впровадженими наразі стандарти ані з місцевого, ані з державного бюджету й послуги з підтриманого проживання, індивідуального помічника, перекладу жестовою мовою тощо. Окремі винятки є ініціативами окремих громадських організацій за підтримки донорських коштів, які не здатні забезпечити весь попит.

Рух за безбар'єрність порушив в інформаційному полі питання доступу до будівель, інфраструктури, транспорту, послуг, інформації. Не зважаючи на зрушення в певних сферах, усе ж бракує загальної імплементації підходів Конвенції про права осіб з

інвалідністю, зокрема не всі новостворені об'єкти та послуги відповідають принципам універсального дизайну, досі немає базових даних щодо ситуації з доступністю, наслідком чого є декларативність термінів та показників реалізації планів заходів. Крім того, викликом лишається брак повноважень із контролю за дотриманням стандартів доступності та складність притягнення до відповідальності за надання недоступних послуг.

Останні ініціативи уряду з забезпечення прав осіб з інвалідністю не надто враховують голос самої спільноти та організацій людей з інвалідністю. Попередній механізм участі таких організацій у формуванні та реалізації державної політики щодо спільноти людей з інвалідністю практично не є життєздатним, а принцип «Нічого без нас» не було запроваджено. Попередня політика державної фінансової підтримки організацій осіб з інвалідністю була розбалансованою та поєднувала як проєкти, так і надання соціальних послуг. Останнє слабко гармоніювало з напрямами реформ соціальних послуг. Водночас немає відкритих й прозорих конкурсів на доступ до цих коштів та звітування за їх цільове використання.

З перспективи 2030 року необхідно передбачити наступні зміни в законодавстві:

1) Законодавство щодо визначення інвалідності адаптовано до Конвенції про права осіб з інвалідністю, оцінка стану здоров'я здійснюватиметься відповідно до Міжнародної класифікації функціонування.

2) Надання послуг із реабілітації, допоміжних засобів не повинно залежати від формального встановлення інвалідності.

3) Має бути один законодавчий акт, що визначатиме систему реабілітації в Україні для всіх категорій населення.

4) Забезпечення прав людини для людей з інвалідністю не розглядатиметься окремо, а буде наскрізним компонентом державної політики. До прикладу, право інклюзивної освіти регулюється законодавством та політиками про освіту. На зміну Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» має прийти рамковий законодавчий акт, який визначатиме умови імплементації Конвенції про права осіб з інвалідністю та реалізації прав людини людей з інвалідністю на рівні з іншими.

5) Переглянуто пільги та гарантії для людей з інвалідністю. Підтримка надаватиметься на цілі, що зумовлюватимуть незалежність людини, її індивідуальної мобільності. До прикладу, компенсація послуг асистентів (помічників), надання допоміжних засобів, інше.

6) До того ж люди з інвалідністю будуть долучені до політик подолання бідності.

7) Надають соціальні послуги, які спрямовані на підвищення індивідуальної мобільності, незалежності, прийняття рішень. З цією метою до Закону України «Про соціальні послуги» будуть внесені зміни. Фінансування соціальних послуг може містити два компоненти: надання цільових коштів людям з інвалідністю на закупівлю послуг (за зразком державних фінансових гарантій у сфері охорони здоров'я). Закупівля послуг здійснюватиметься як в державних, так і недержавних надавачів на рівних умовах.

8) Законодавство щодо соціальних послуг забезпечуватиме рівні умови доступу до закупівлі послуг надавачів державного та недержавного сектору. Крім того, на підзаконному рівні розроблятимуть заохочення різних надавачів послуг для роботи в невеликих громадах та віддалених населених пунктах. Забезпечуватиметься й належна, зокрема незалежна оцінка якості наданих послуг, яка дозволить уникати конфлікту інтересів та враховувати голоси людей з інвалідністю як один із ключових критеріїв такої оцінки.

9) Законодавство щодо містобудування, транспорту, а також надання публічних послуг містить чіткі вимоги щодо виконання стандартів доступності, а також санкції за їх недотримання. У 2030 році на національному та місцевому рівні надають інформацію щодо стану доступності, будівель, інфраструктури, транспорту, послуг та інформації. На основі цих даних реалізують плани заходів щодо забезпечення безперешкодного доступу. Не закуповують за кошти державного та місцевих бюджетів об'єкти та послуги, недоступні для людей з інвалідністю. Надавачі недоступних послуг у випадках скарг, пов'язаних з недоступністю послуг, несуть відповідальність у межах антидискримінаційного законодавства.

10) У новому рамковому законодавчому акті щодо забезпечення прав людини людей з інвалідністю закріплено реалізацію принципу «Нічого без нас»: формалізовано інституційний механізм консультацій із людьми з інвалідністю, організаціями людей з інвалідністю, а також забезпечення підтримки організаціям людей з інвалідністю на участь у виробленні рішень з імплементації Конвенції про права людей з інвалідністю, а також моніторинг імплементації міжнародного договору та національного законодавства забезпечення прав людини людей з інвалідністю.

Цей інституційний механізм може передбачати функціонування на рівні уряду інституції на зразок нинішнього Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, проте цей інститут має мати реальні повноваження, бути захищеним рамковим Законом, а принцип відбору Уповноваженого має бути на підставі відкритого та прозорого конкурсу.

Фінансування громадських організацій людей з інвалідністю гарантуватиме рівні умови доступу, здійснюватиметься на конкурсних засадах та передбачатиме надання

інституційної підтримки таким організаціям на цілі моніторингу та участі у виробленні рішень з імплементації Конвенції про права осіб з інвалідністю та забезпечення прав людини осіб з інвалідністю.

Інституційні зміни

Міністерство соціальної політики наразі є одним з основних суб'єктів із продовження реформування системи соціальних послуг.

За участю різних стейкхолдерів Мінсоцполітики варто:

- розробити та затвердити довгострокові рішення з продовження реформування;
- внести необхідні зміни до законодавства;
- прийняти відповідні підзаконні акти;
- розробити та затвердити механізми фінансування закупівлі соціальних послуг, зокрема створення умов для надання базових послуг у громадах;
- розробити дорожню карту з подолання дискримінаційних практик у сфері соціальної політики щодо забезпечення прав людини людей з інвалідністю.

Міністерству охорони здоров'я в межах імплементації Міжнародної класифікації функціонування та реалізації політики з реабілітації у сфері охорони здоров'я варто:

- реформувати систему МСЕК та ВЛК;
- розробити законодавчі акти щодо уніфікації законодавства з реабілітації людей, які мають інвалідність та/або інші стійкі порушення здоров'я;
- розробити необхідні проєкти рішень із забезпечення послуг із реабілітації на рівні громад.

У межах імплементації Національної стратегії зі створення безбар'єрного простору в Україні Міністерству регіонального розвитку та інфраструктури варто:

- збирати базові дані щодо стану доступності будівель, інфраструктури, транспорту та послуг для людей з інвалідністю; у межах повоєнної відбудови ці дані матимуть основне значення для майбутнього планування та інвестування ресурсів у доступну відбудову;

- розробити необхідні рішення щодо недопуску фінансування коштом Державного та місцевих бюджетів, а також програм міжнародної технічної допомоги недоступних об'єктів та послуг.

Фінансування

У програмах відновлення, а також інших напрямах залучення міжнародної технічної допомоги варто передбачити обов'язковий акцент на впровадження соціальних послуг, що мають за ціль незалежність та самостійність людей з інвалідністю. Під час планування цих програм краще уникати підтримки заходів, що зумовлюють

сегрегацію та інституціоналізацію. Водночас уряд потребуватиме міжнародної допомоги у створенні доступної інфраструктури послуг, бо наразі чинна інфраструктура є переважно недоступною.

На наступних етапах фінансування соціальних послуг здійснюватиметься коштом державного та місцевих бюджетів. У межах реформи децентралізації уряду варто заохотити громади в наданні соціальних послуг, зокрема через дотації громадам, які неспроможні забезпечувати надання соціальних послуг. Потенційне фінансування цільових програм на безпосередню закупівлю послуг має забезпечуватись із державного бюджету. Підтримка людей з інвалідністю має бути гарантована програмами національного рівня, хоча це не виключатиме заохочення місцевих органів влади приймати відповідні програми й залучати кошти технічної допомоги на місцях.

Комунікація реформ із суспільством

Люди з інвалідністю як найбільші бенефіціари реформ мають бути залученими до їх запровадження. Варто розробити як програми інформування з забезпеченням використання мов та форматів доступних для людей з інвалідністю, так і програми участі у виробленні відповідних рішень. Родинам людей з інвалідністю варто забезпечити відповідну підтримку, включно з пов'язаними з відпочинком послуг.

Основним акцентом комунікації з організаціями людей з інвалідністю має бути впровадження принципу «Нічого без нас», гарантування рівних умов доступу до отримання фінансування на проєкти та програми, а також на надання соціальних послуг. Водночас до надавачів соціальних послуг з-поміж громадських організацій людей з інвалідністю повинні застосовуватись ті ж критерії та умови, зокрема критерії оцінки, як і до надавачів з інших секторів.

Значна частка відповідальності за успішне впровадження реформ лежатиме й на громадах. Первинний збір даних щодо людей з інвалідністю, послуг, доступності стане частиною повноважень органів влади громад. У комунікації з громадами варто артикулювати необхідність імплементації політики включення людей з інвалідністю, їх незалежності та самостійності. Крім того, громадам варто створити умови для рівного доступу надавачів різних секторів до надання соціальних послуг, зокрема через запобігання щодо обмеження відкритого ринку соціальних послуг лише окремими «незручними» послугами, зменшення вартості послуг для недержавних надавачів. Уряд має посилити спроможність громад, які самостійно не зможуть організовувати надання цих послуг.

Надавачі соціальних послуг. У комунікації варто артикулювати необхідність впровадження послуг на засадах незалежності та самостійності особи з інвалідністю. З цією метою уряду, можливо, знадобиться підтримка на навчання, перекваліфікація чи підвищення кваліфікації фахівців, що надають соціальні послуги. Крім того, для фахівців соціальних послуг мають бути забезпечені відповідні соціальні гарантії.

Кроки (етапи) змін

Кроки реформування залежатимуть від ситуації змін в інших сферах, водночас певна логіка все ж має прослідковуватися:

1. **На першому етапі** варто невідкладно подолати прогалини, що виникли під час виконання Закону України «Про соціальні послуги»:

- розробити та затвердити підзаконні акти;
- навести лад із наданням базових соціальних послуг;
- узгодити назви послуг;
- оцінити спроможність громад та прийняти рішення щодо підтримки громад, де це буде потрібно;
- затвердити стандарти послуги супроводу для людей із різними видами інвалідності;
- унеможливити виключення окремих категорій людей з інвалідністю як користувачів послуг за ознакою інвалідності чи дієздатності;
- додати до базових послуг послуги персонального асистента_ки та транспорту.

На цьому ж етапі має бути розроблені та затверджені довгострокові рішення з майбутнього реформування системи соціальних послуг, яка, окрім іншого, має містити:

- залучення незалежних інституцій/фахівців до оцінки потреб в соціальних послугах;

- можливість самостійної закупівлі людьми з інвалідністю (сім'ями, де живе людина з інвалідністю) соціальної послуги та вибору надавача соціальної послуги, зокрема через надання цільових коштів або ваучерів;

- забезпечення отримання людиною з інвалідністю послуг, якщо навіть надавачів немає в громаді проживання;

- розширення переліку соціальних послуг через інші послуг, спрямовані на незалежність та самостійність людей з інвалідністю;

- механізмів фінансування соціальних послуг.

На цьому ж етапі має бути уніфіковане законодавство щодо реабілітації. Положення Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», що має особливе значення, мусить бути частиною єдиного законодавчого акту з реабілітації. Водночас розробити довгострокові рішення з надання послуг із реабілітації на рівні громади.

Крім того, варто розпочати збір базових даних із доступності будівель, транспорту, інфраструктури, інформації та послуг для майбутнього планування та охоплення питань доступності до програм відновлення.

Також важливо розробити та затвердити новий механізм фінансування громадських організацій людей з інвалідністю.

Необхідно розробити рамковий проєкт закону щодо забезпечення прав людини людей з інвалідністю та провести велику комунікаційну кампанію задля прийняття цього законодавчого акту.

2. **Другий етап** має розпочатись з апробування та впровадження послуг, які раніше не надавались. До початку другого етапу надавачі та фахівці соціальних послуг та громад мають володіти необхідними компетенціями для організації та надання соціальних послуг. Також тут впроваджуватимуться й послуги реабілітації на рівні громад.

Після обговорення рамкового законопроєкту його має бути прийнято та відповідно необхідно внести зміни до законодавчих актів, що випливатимуть з рамкового Закону. На цьому етапі має бути завершене наскрізне врахування прав людини людей з інвалідністю в різних сферах державної політики. Мають бути розроблені відповідні зміни до законодавчих та нормативних актів.

Третій етап супроводжуватиме оцінка втілених реформ та внесення коректив там, де це необхідно.

Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

Основними індикаторами оцінки стануть показники самостійності та незалежності людей з інвалідністю. Ці показники враховуватимуть, зокрема сфери зайнятості, незалежного проживання в громадах, дієздатності та інших сфер.

Крім того, оцінюватимуться й спроможності надання соціальних послуг на різних рівнях, рівність умов доступу різних надавачів та якість соціальних послуг.

2.4.2. Політика деінституціоналізації (ДІ)

Деінституціоналізація для дорослих з інвалідністю та людей старшого віку (далі — ДІ) є життєво важливою реформою, яку Україна повинна реалізувати, щоб адаптувати свою практику надання послуги “соціального супроводу та піклування” у відповідно до міжнародних стандартів прав людини. Зараз в країні існує величезна кількість закладів для дорослих з інвалідністю та людей старшого віку, більшість з яких не є відповідною до необхідних стандартів прав людини та не забезпечує гідних умов проживання. Крім того, Україна вже сьогодні має нову хвилю примусової інституціоналізації через брак належних соціальних послуг і доступного житла, а також велику кількість внутрішньо переміщених осіб та збільшення кількості ветеранів/-ок з інвалідністю. Тому уряд має вжити необхідних законодавчих та системних заходів для реформування чинної системи надання соціальних послуг і забезпечити те, щоб ця реформа була реалізована власне через реформу інституцій, кінцевою точкою якої є закриття всіх інтернатних установ і перехід до послуг в громадах й незалежного проживання.

Попередньо Україна розпочала реформу деінституціоналізації дитячих інтернатних закладів ще в 2017 році, було розроблено відповідний триетапний план до 2026 року. Ця робота передбачала лише реформування дитячих установ, враховуючи установи для дітей з інвалідністю, однак жодним чином не артикулювала майбутнього установ, де постійно проживає молодь з інвалідністю та інтернатних установ для дорослих з інвалідністю.

Натомість система інтернатного "соціального піклування" в Україні наразі виглядає наступним чином:

- 260 будинків-інтернатів (для громадян старшого віку, дорослих з інвалідністю та дітей з інвалідністю) та психоневрологічних інтернатів (окрім закладів, які у 2022 році опинилися на тимчасово окупованих територіях);

- соціальні послуги з проживанням загалом отримують 41,8 тис. осіб.

З них:

- 78 будинків-інтернатів для громадян старшого віку та дорослих з інвалідністю (зокрема геріатричних пансіонатів — 21), у яких загалом проживає понад 11,4 тис. осіб;
- 146 психоневрологічних інтернатів, в якому проживає майже 26 тис. осіб;
- 1 спеціальний будинок-інтернат, в якому люди з інвалідністю та/або старшого віку не проживають, а тимчасово переведені з інших закладів;
- 36 дитячих будинків-інтернатів, в яких проживає 4,4 тис. осіб (враховуючи вихованців/-ок та людей, які перебувають в інтернатах, тимчасово переміщених / евакуйованих за межі України), із них — близько 1,1 тис. дітей та 3,3 тис. осіб — молодь віком понад 18 років.

Станом на 1 січня 2022 року в системі охорони здоров'я налічували 54 заклади з надання психіатричної допомоги, враховуючи стаціонарне піклування, а їхній загальний ліжковий фонд становив 21 266 ліжок.

Україна в минулому вже отримувала рекомендації від Комітету ООН із прав людей з інвалідністю щодо необхідності реформування цієї системи "соціального піклування" як такої, що не є відповідною до вимог Конвенції. Крім того, у серпні 2022 року, Комітет опублікував детальні Інструкції країнам-членкиням щодо деінституціоналізації, в якому окремо наголосив на необхідності врахування ДІ під час конфліктів, на неприпустимості відбудови зруйнованої системи та тому, що сама собою система інтернатного піклування суперечить Конвенції та є дискримінаційною.

На рівні Європейського Союзу процеси деінституціоналізації також є значними, підтримують Європейською Комісією в межах ширшої роботи над розвитком соціальної підтримки та життя в громадах. Під час останньої оцінки прогресу

України, Єврокомісія натомість помітила відсутність розвитку соціальної політики та її незадовільний стан.

Нормативно-правове забезпечення

Реформа ДІ має розпочатися з аналізу прогалин та викликів чинного законодавства. Основні необхідні законодавчі зміни:

- зміна законодавства про дієздатність, щоб забезпечити реальну можливість відновлення дієздатності, доступу до правового захисту всіх, хто втратив дієздатність або є частково недієздатними тощо;

- запровадження механізму підтриманого прийняття рішень для тих осіб, які не можуть відновити дієздатність;

- розробка нових підходів до надання та контролю за якістю соціальних послуг враховуючи послуги підтриманого проживання (такі послуги не мають залежати виключно від місцевого й комунального фінансування, має бути розширене коло надавачів таких послуг та запроваджено контроль їх якості й дотримання прав людини);

- розробка та затвердження відповідного НПА, враховуючи фінансування як перехідного періоду, так і надалі врегулювання питання розподілу навантаження між державними субвенціями та місцевими бюджетами.

Інституційні зміни

Суть реформи полягає в трансформації поточної системи "інституційного догляду" та заміни його послугами підтримки на рівні громади. Необхідно розробити довгостроковий план щодо того, як перенести послуги з догляду та медичні послуги з інтернатних установ до моделі підтримуваного життя та підтримки прийняття рішень на рівні громади.

Інституційні зміни мають містити оцінку чинного розподілу ролей та відповідальності, враховуючи послуги вже доступних на рівні громад та аналіз прогалин і недоліків чинної системи.

Ще одна запорука інституційної зміни — незалежність та прозорість прийняття рішень, спираючись на Інструкції щодо ДІ Комітету ООН із прав людей з інвалідністю та на релевантний досвід інших країн, які вже пройшли шлях ДІ. Обов'язковою передумовою формування нових підходів є виключення з процесу прийняття рішень тих, хто наразі є відповідальними за інтернати та адмініструє їх роботу. Чинні працівники інтернатів можуть у майбутньому після перекваліфікації та навчання продовжити працювати й надавати соціальні послуги, але не мають впливати на розробку моделі реформи та її впровадження на місцевому рівні.

Крім того, уряд має інвестувати в підготовку медичних й, соціальних працівників і ширшого кола осіб, які здійснюють догляд (зокрема, на непрофесійній основі), щоб вони могли надавати послуги належної якості.

Фінансування

Деінституціоналізація потребуватиме значних фінансових ресурсів, однак наразі бракує відкритої інформації щодо ресурсів, що вимагає від держави та місцевих бюджетів утримання інтернатної системи з більш ніж 260 закладів лише соціальної сфери, в яких проживає близько 43.3 тис. дорослих осіб. Уряд повинен вираховувати витрати на впровадження реформи, враховуючи:

- вартістю житла в громадах;
- надання послуг підтримуваного проживання й підтримуваного прийняття рішень;
- вартість навчання персоналу для надання якісних соціальних послуг;
- вартість моніторингу та оцінки якості та відповідності (запитам і потребам отримувачів) соціальних послуг;
- витрати на закриття інтернатних закладів та їх ревіталізацію.

Вартість реалізації реформи залежатиме від різних факторів, зокрема від розміру та кількості закладів, які необхідно закрити в першу, другу та, наприклад, третю чергу, обраної моделі підтримуваного проживання та періоду часу закладеного на впровадження всіх етапів реформи. Бюджет реформи має окремо враховувати пілотний етап та основну частину реформи. Кошти пілотного етапу — це кошти, які Україна може отримати від ЄС та Світового Банку в рамках відбудови, якщо відмовиться від реконструкції зруйнованих інтернатів на користь впровадження реформи ДІ. Ще одним донором реформи ДІ може стати Єврокомісія в межах впровадження Стратегії Європейської Комісії "Союз рівності: стратегія з прав людей з інвалідністю 2021-2030".

Комунікація реформ із суспільством

Реформа ДІ має обов'язково супроводжуватися загальнодержавною комунікаційною роботою, аби уникнути спекуляцій та залякування, а також негативного ставлення до спільноти людей з інвалідністю, які були змушені проживати в інтернатах через нестачу уваги та невиконання своїх зобов'язань урядом.

Громадськість має отримати систематичні та детальні роз'яснення обґрунтування та змісту реформи, її етапів, альтернатив із надання підтримки тощо. Інформаційна кампанія має мати окреме спрямування на рідних людей з інвалідністю для формування підтримки та запобігання інституціоналізації.

Крім того, комунікація має бути спрямована на формування підтримки реформи та створення спільного розуміння важливості деінституціоналізації та переваг, які вона може принести. Важлива комунікаційна співпраця з громадським сектором та акторами, що мають вплив на суспільну думку для формування іміджу реформи як

необхідної частини процесу відновлення України, а також передумови входження до ЄС.

Кроки (етапи) змін реформи ДІ

1. Визначення органу чи створення міжсекторальної команди з відповідними повноваженнями для координування реформи.

2. Загальний план реформи з поділом на коротко, середньо та дострокові цілі та визначенням проміжних оцінних етапів й відповідальних та врахованих сторін.

3. Зміни до законодавчого регулювання, враховуючи законодавче реформування інституту дієздатності та розробку й впровадження механізму підтриманого прийняття рішень.

4. Розробка методології та проведення базової оцінки ситуації та потреб інституціоналізованого населення для врахування потрібної спроможності в розробці моделей підтримуваного прийняття рішень та підтримуваного незалежного проживання в громадах.

5. Розробка методології та проведення аудиту спроможності громад щодо надання послуг підтримуваного проживання та наявності житлового фонду.

6. Пілотування в обраних громадах та оцінка результатів такого пілотування.

7. Зміни до соціальних послуг, розширення кола надавачів послуг тощо.

8. Зміни до навчання та підтримки в працевлаштуванні для осіб з інвалідністю для можливості самостійного та незалежного життя.

9. Підготовка до перенавчання працівників/-ць інтернатних закладів.

10. Розробка плану закриття інтернатних закладів та підготовка до закриття перших інтернатів, враховуючи майбутню ревіталізацію.

11. Оцінка етапів впровадження реформи та зміни (за потреби).

12. Повне проведення реформи (довгострокова перспектива за межами Стратегії 2030) — ідеальна ситуація “в Україні немає інтернатних закладів ані для дітей, ані для дорослих з інвалідністю та без”.

Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи ДІ

Для успішної реформи ДІ на її початку мають бути розроблені критерії оцінки, порядок та прозорість виконання цієї оцінки. Це дозволить уряду відстежувати хід реформи та вносити необхідні корективи. Критерії оцінки повинні ґрунтуватися на таких основних показниках:

- кількість осіб, які отримали доступ до послуги підтриманого проживання в громадах / кількість громад, які спроможні надавати такі послуги / кількість надавачів послуг;

- критерії та оцінка якості соціальних, медичних та реабілітаційних послуг у громаді;

- аналіз доступу та перешкод в отриманні медичних та реабілітаційних послуг, зокрема для належного планування ефективного використання коштів та залучення додаткових надавачів послуг;

- аналіз використання коштів — оцінка вартості утримування чинної інтернатної системи та розрахунок вартості реформи допоможе продемонструвати довгострокові фінансові переваги реформи;

- оцінка задоволеності користувачів/-ок послуг та їх родичів — оцінка перебігу виконання реформи та якості послуг не має бути відірвана від реальної оцінки задоволення населення.

Основна передумова реформи — відповідність стандартам прав людини; уся реформа базується на Керівництві Комітету ООН з прав осіб з інвалідністю щодо деінституціоналізації.

2.4.3. Політика працевлаштування

Необхідно реформувати законодавство України про працю, забезпечивши послуги з пошуку роботи, підтримку в працевлаштуванні, наданні розумного пристосування, розбудувати систему підтримки роботодавців та створити умови для соціального підприємництва. Люди з інвалідністю мають мати можливість працевлаштування на вільному ринку праці без дискримінації. Також Україна має відмовитись від відокремлених (шетлерних) форм працевлаштування людей з інвалідністю на окремих підприємствах, як таких, що не забезпечують трудової та соціальної інтеграції людей з інвалідністю та порушують право на гідні та рівні умови праці.

Нормативно-правове забезпечення

Формально, національне право декларує принципи рівності та забороняє дискримінацію за ознакою інвалідності, крім того, вимагає від роботодавців резервувати окремі робочі місця для працевлаштування осіб з інвалідністю.

Загальні засади права на працю людей з інвалідністю, а також певні преференції передбачені в Кодексі законів про працю, «Про зайнятість населення», «Про відпустки», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Спеціальні заходи державної політики з забезпечення цього права зараховані до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

Утім, на практиці це не відповідає стандартам Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю. Формально, юрисдикція Конвенції не забороняє застосування квот для забезпечення права на працю людей з інвалідністю. Застосування в Україні жорсткої квоти в 4% не сприяло інклюзивності та доступності відкритого ринку праці, а резервування робочих місць із метою виконання такої квоти зумовлює обмеження прав людей з інвалідністю вільно обирати працю та спричиняє сегрегацію. До того ж норматив робочих місць не є диференційованим та однаково застосовується для зайнятості людей, що можуть зіштовхнутись із різним рівнем перешкод. Як наслідок, люди з інвалідністю, до прикладу, з інтелектуальними та психічними порушеннями та комплексними порушеннями залишаються переважно за межами відкритого ринку праці.

За невиконання нормативу працевлаштування людей з інвалідністю роботодавці приватного сектору повинні сплачувати адміністративно-господарські санкції. На практиці, частина роботодавців уникає сплати таких санкцій, доводячи в суді виконання ними усіх визначених вимог. Навіть отримані кошти спрямовані, зокрема на цілі безпосередньо не пов’язані з забезпеченням права на працю. Держава задекларувала механізм підтримки роботодавців відкритого ринку праці, проте скористатись таким механізмом практично неможливо.

На сьогодні не створено умов для функціонування соціального підприємництва, натомість уряд зосереджує свою підтримку виключно на створених громадськими об’єднаннями осіб з інвалідністю підприємствах. Ця підтримка є не ефективною, про що свідчить скорочення чисельності людей з інвалідністю, які працюють, а також суттєва різниця в оплаті праці людей з інвалідністю та людей без інвалідності, що працюють на таких підприємствах.

Практично лишається нерегламентованою відповідальність за невиконання нормативу робочих місць у публічному секторі. Уряд задекларував забезпечення розумного пристосування під час проходження конкурсу на зайняття посад на державній службі, а також надав методичні рекомендації доступності робочих місць, проте практичне застосування рекомендацій, а тим паче забезпечення розумного пристосування немає. Це не дозволяє говорити про інклюзивність та доступність робочих місць державної служби та місцевого самоврядування.

У перспективі до 2030 року необхідно передбачити наступні зміни до законодавства:

1. Відмовитись від окремого законодавства про забезпечення права на працю людей з інвалідністю. Необхідність створення умов для доступності,

інклюзивності відкритого ринку праці, а також забезпечення розумного пристосування має стати частиною національного законодавства про працю.

2. Створити умови надання дотацій роботодавцям на забезпечення розумного пристосування. Отримати дотацію повинні мати змогу роботодавці як приватного, так і публічного сектору, соціальні підприємства, самозайняті люди з інвалідністю, а також безпосередньо люди з інвалідністю, що працевлаштовані в публічному чи приватному секторі. Дотації використовуватимуть як на пристосування приміщень робочих місць, придбання або необхідні корективи обладнання, так і на асистентів чи створення інших умов для забезпечення права на працю людини з інвалідністю на рівні з іншими.

3. Запровадити гарантії роботодавцям (наприклад, податкові преференції чи преференції зі сплати єдиного соціального внеску) за працевлаштування людей з інвалідністю з комплексними порушеннями, або у випадках працевлаштування більшої кількості осіб, ніж передбачено квотою.

4. Задекларувати прагнення відмови від квотування робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю. Варто переглянути застосування жорсткої квоти та відмовитись від резервування окремих робочих місць. Норматив має стати більш гнучким. Його варто поширити лише на людей з інвалідністю, які за рівних умов будуть у гіршій ситуації та відчуватимуть значні перешкоди в реалізації права на працю нарівні з іншими, а також можуть потребувати заходів розумного пристосування. Крім того, норматив охоплюватиме людей із психічними та / чи інтелектуальними порушеннями. Наступним етапом має бути розробка заходів пом’якшення нормативу, його гнучкого застосування в різних ситуаціях.

5. Визначити поняття соціальних підприємств, цілі та напрями діяльності, на яку спрямовуватиметься державна підтримка, зокрема напрями доступності та інклюзивності відкритого ринку праці. Такі підприємства повинні діяти в межах загального законодавства про працю та антидискримінаційного законодавства, забезпечувати належні умови праці осіб з інвалідністю, рівень заробітної плати осіб з інвалідністю, які працюють, не повинен бути меншим від заробітної плати осіб без інвалідності, які працюють. Такі підприємства також можуть надавати послуги супроводу на робочому місці, а також стажування чи інші заходи необхідні для підготовки до роботи в умовах відкритого ринку праці. Водночас варто чітко визначити послуги з реабілітації, що надають такі підприємства та зайнятість, уникаючи примусової праці чи праці за значно меншу заробітну плату працівників з інвалідністю порівняно з працівниками без інвалідності.

6. Переглянути преференції у сфері праці осіб з інвалідністю, зокрема скасувати норму щодо незастосування випробувального терміну для осіб з інвалідністю. Варто чітко передбачити, що робота в нічний час, понаднормова робота заборонена виключно за умови медичних показань. Варто переглянути й тривалість оплачуваних та неоплачуваних відпусток для людей з інвалідністю, із метою визначення додаткових відпусток як форму розумного пристосування для людей з інвалідністю, що цього потребуватимуть.

Інституційні зміни

Реалізація державної політики із забезпечення права на працю осіб з інвалідністю має бути зосереджена в органі виконавчої влади, до повноважень якого належатимуть питання праці та зайнятості — наразі це Державна служба зайнятості. Саме на цей орган варто уповноважити у консультуванні роботодавців різних секторів, зокрема соціальних підприємств, із питань відкритості та доступності робочих місць, забезпечення розумним пристосуванням, умов виконання нормативу та впровадження позитивних дій. Повноваження з консультування осіб з інвалідністю можуть не змінюватися, єдине — як у першому, так і другому випадку — спроможність Державної служби зайнятості загалом та її фахівців має бути посилена.

Крім того, Державна служба зайнятості має здійснювати фінансування заходів розумного пристосування, користуючись коштами державного бюджету. За ці ж ресурси має здійснюватись фінансування професійної підготовки та перепідготовки осіб з інвалідністю. До того ж служба має організовувати надання соціальної послуги супроводу на робочому місці. Державна служба володітиме даними щодо зайнятості осіб з інвалідністю, зокрема отримуватиме доступ до даних страхувальника, до повноважень якого належатиме адміністрування єдиного соціального внеску.

Контроль та нагляд у сфері умов праці має здійснювати служба з питань праці або виключно орган влади, до повноважень якого належатиме виконання державної політики з питань контролю та нагляду у сфері праці та зайнятості. Сфери контролю мають поширюватися на роботодавців усіх форм власності, а також соціальних підприємств. Моніторингу підлягатимуть: належні умови праці людей з інвалідністю; рівень заробітної плати людей з інвалідністю, зокрема стосовно людей без інвалідності, які працюють; забезпечення розумним пристосуванням згідно зі зверненням людини з інвалідністю.

Пропонується ліквідувати Фонд соціального захисту осіб з інвалідністю, а його функції відповідно здійснюватиме Державна служба зайнятості. Страхувальник, що адмініструватиме єдиний соціальний внесок — Державна служба з питань праці. Повноваження ж Фонду у сфері реабілітації осіб з інвалідністю, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації мають залишатись сферами державної політики, відповідальність за які нестиме орган державної влади, що реалізує

соціальну політику та орган державної влади, що реалізує політику у сфері охорони здоров'я.

Національне агентство державної служби повинно регулярно збирати та оприлюднювати дані щодо відкритості та доступності робочих місць, кількість працевлаштованих людей з інвалідністю, зокрема щодо рівня посад та груп інвалідності (та/або іншого еквіваленту). Агентство взаємодіятиме зі службою зайнятості з питань обміну даними, консультуванням у публічній службі щодо відкритості та доступності робочих місць, позитивних дій, заходів забезпечення розумного пристосування.

Фінансування

Фінансування заходів із забезпечення права на працю осіб з інвалідністю здійснюється, користуючись з, власне, коштів державного бюджету, а також отриманих від сплати адміністративно-господарських санкцій коштів. Варто відмовитись від адміністративно-господарських санкцій через їх неефективність. Ресурси для забезпечення розумного пристосування слід розраховувати з єдиного соціального внеску. Можливо, для цього знадобиться перегляд відсотка ЄСВ. Варто також передбачити знижену ставку ЄСВ для роботодавців, що працевлаштовують певну кількість людей з інвалідністю чи категорії людей з інвалідністю. Реабілітація, забезпечення допоміжними засобами, навчання та здобуття освіти людьми з інвалідністю, підтримка громадських об'єднань є сферами, що не завжди безпосередньо пов'язані з зайнятістю. Тому відповідні заходи повинні фінансуватись, користуючись з державного та/чи місцевих бюджетів за межами політики зайнятості.

Комунікація реформ із суспільством

Основними групами, на кого впливатиме зміни державної політики у сфері забезпечення права на працю людей з інвалідністю є:

- люди з інвалідністю, їх об'єднання та організації, що працюють в інтересах людей з інвалідністю;
- роботодавці приватного сектору, комунікація з якими здійснюватиметься через їх об'єднання;
- публічна служба — державні органи влади та органи місцевого самоврядування як роботодавці;
- Міністерство соціальної політики України та Міністерство економіки України.

Загалом люди з інвалідністю можуть підтримати реформи. Деякі застереження перед змінами можуть бути хіба в людей з інвалідністю, які працевлаштовані на підприємствах громадських об'єднань осіб з інвалідністю. Не надто успішна політика останніх двадцяти років з доступу до відкритого ринку праці створила враження таких підприємств як єдиної можливості заробляти собі на життя.

Цю позицію активно відстоюватимуть й представники окремих громадських спілок та громадських об'єднань, а саме об'єднань, що є засновниками підприємств. І в першому, і в другому випадку комунікація має здійснюватися на користь належних умов праці для людей з інвалідністю та рівня заробітної плати працівників з інвалідністю, що не поступатиметься рівню заробітної плати людей без інвалідності на таких підприємствах. Крім того, визначення та підтримка соціальних підприємств автоматично не виключатиме діяльність чинних. Утім, умовою має стати належні умови праці та рівноцінна заробітна плата людей, які працюють.

Роботодавці найбільш стурбовані необхідністю імперативного виконання жорсткого нормативу робочих місць, відсутністю державної підтримки на забезпечення розумного пристосування в разі його невиконання та необхідністю сплати адміністративно господарських санкцій. У комунікації з роботодавцями важливо виокремити можливість державної підтримки, зокрема через компенсацію витрат на забезпечення розумного пристосування, поступової відмови уряду від жорсткої квоти. Виклик у комунікації може становити хіба ймовірність перегляду ставки єдиного соціального внеску.

Держава як роботодавець має стати лідером в забезпеченні права на працю людей з інвалідністю. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні напрацювати практики зайнятості та кар'єрного зростання людей з інвалідністю, а також гнучкості нормативу, щоб після остаточної відмови від квот відкритість та доступність робочих місць у державному секторі не була обмеженою.

Кроки (етапи) реформи

На першому етапі уряду варто розробити та затвердити механізми державної підтримки забезпечення розумного пристосування, з урахуванням визначених у першому розділі рекомендацій. Вилучити з Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» сфери безпосередньо не пов'язані з забезпеченням права на працю людей з інвалідністю, на які надається підтримка коштом джерел, що спрямовані на забезпечення права на працю. З підзаконних актів варто вилучити норми, що перешкоджають роботодавцям приватного сектору отримати дотації на забезпечення розумного пристосування до формального виконання нормативу робочих місць.

Паралельно на першому етапі варто визначити соціальне підприємництво, чітко зазначити напрями, на які спрямовуватиметься державна підтримка, відокремивши надання послуг із реабілітації від зайнятості людей з інвалідністю. У чинних підприємствах громадських об'єднань осіб з інвалідністю має бути певний перехідний період для реорганізації в соціальні підприємства та/чи надавачів соціальних послуг. Уряду, зокрема Міністерству економіки України, Міністерству соціальної політики України має бути надана необхідна консультативна підтримка таким підприємствам. Під час перехідного етапу до законодавства варто внести зміни щодо перегляду державної підтримки як пільг та преференцій, а також дотацій.

На цьому ж етапі уряду варто завершити розробку необхідних НПА для забезпечення права на працю людей з інвалідністю на державній службі та органах місцевого самоврядування.

На другому етапі уряду варто вилучити з Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», інших законодавчих актів норми щодо резервування робочих місць для виконання нормативу. Крім того, зміни стосуватимуться відмови від стягнення адміністративно господарських санкцій та переходу до гнучкої квоти. На першому та другому етапах можливий перегляд ставки єдиного соціального внеску для фінансування заходів розумного пристосування. На цьому ж етапі слід переглянути норми законодавства з окремих преференцій та пільг для людей з інвалідністю, які працюють.

На третьому етапі після проведення оцінки змін, держава декларує відмову від квотування робочих місць та закріплює перехідний період на певний строк.

Критерії оцінювання успішності/неуспішності реформи

Основним критерієм оцінки чинної політики зайнятості є кількість працевлаштованих людей з інвалідністю. Кількість та суми наданих дотацій та інших видів державної підтримки для роботодавців. Крім того, критерієм успішності є зайнятість на підприємствах громадських об'єднань осіб з інвалідністю.

Оцінка пропонованих змін, крім наявних індикаторів доповнюватиметься й іншими:

- частка працевлаштованих людей з інвалідністю серед загальної кількості людей з інвалідністю, людей з інвалідністю працездатного віку, людей з інвалідністю — шукачів роботи; частка диференціюватиметься за: статтю, віком, рівнем посад, групою інвалідності чи її еквівалентом, видами інвалідності;

- частка випадків надання компенсації за забезпечення розумного пристосування серед загальної кількості звернень; частика диференціюватиметься за: секторами, формою власності роботодавців, а також показників виділених ресурсів;

- статистичні дані щодо кількості звернень до суду та позасудових органів щодо протидії дискримінації.

Для збору цих показників на початку першого етапу змін, уряду варто зібрати базові дані, що дозволять оцінити досягнутий прогрес на кожному з етапів реформ.

2.5. Червоні лінії, які не можна перетинати в питаннях стосовно захисту прав людей з інвалідністю

- Абсолютною червоною лінією є продовження використання медичної моделі розуміння інвалідності та майбутній безвідповідальний розвиток соціальної

політики лише у формі збільшення пільг, мізерних грошових виплат й непотрібних населенню послуг.

- Недопустимим для відновленої демократичної та правової України буде збереження системи інституцій (інтернатного “піклування” про дітей та дорослих з інвалідністю та/або людей старшого віку) та продовження надання соціальних послуг на базі цих інституцій. Негайна реформа має розпочатись зі внесення змін до процесів прийняття рішень та припинення практики позбавлення людей з інвалідністю правоздатності.

- Продовження розвитку чинної моделі соціальних послуг, коли держава не гарантує надання соціальних послуг у громадах, а громади декларують відсутність коштів на закупку соціальних послуг. Усе це спричиняє вимушену інституціоналізацію та втрату родинних зв’язків.

- Використання риторики “євроінтеграційні закони” для просування ініціатив, які не мають нічого спільного ані з реально потрібними реформами, ані з цінностями та вимогами Європейського Союзу.

- Усі процеси прийняття рішень щодо реформи соціальної політики мають відбуватись із реальним залученням громадського сектору і врахуванням позицій всіх зацікавлених сторін.

- Відсутність майданчиків для обговорення та вироблення спільних позицій та бачення між представниками різних соціальних груп, громадським сектором, та донорами. Гасло — “нічого для нас без нас” — має стати нарешті запорукою розробки будь-якої політики.

- Загальні національні стратегії з покращення усього, плани дій у стилі “результат за два роки”, у яких немає вимірювальних показників результату та контроль за їх виконанням на місцях.

- Безкарність за воєнні злочини щодо людей з інвалідністю та відсутність відшкодування та не отримання ними доступу до правосуддя на рівні з іншими, враховуючи розслідування всіх воєнних злочинів вчинених у місцях несвободи та щодо мешканців таких місць.

3. СФЕРА ПЕНСІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Нинішня ситуація у сфері пенсійної політики на початок 2023 року

Законодавство України передбачає роботу трьох рівнів пенсійної системи, з яких сьогодні працює два.

Перший рівень ґрунтується на принципі солідарності (pay-as-you-go), що передбачає закриту систему пенсійного забезпечення з обліком трудових чи страхових вкладів застрахованої особи, а також визначення розміру пенсії за розміром заробітної плати застрахованої особи, з якої сплачувалися страхові внески та страховий стаж. Адміністрування цього рівня забезпечує Пенсійний фонд України. Основним джерелом доходів першого рівня є частина єдиного соціального внеску, що більшістю громадян сплачується в розмірі 22% від суми заробітної плати. Оскільки власних доходів Пенсійного фонду недостатньо на виплату пенсій, покриття його дефіциту здійснюється коштом державного бюджету.

Другий рівень — накопичувальна система загальнообов'язкового пенсійного страхування, що передбачає регулярну сплату певного відсотка від своєї заробітної плати на персональний рахунок, з майбутнім інвестуванням цієї суми й отриманням додаткової пенсії. Сьогодні цей рівень в Україні не є реалізованим, є декілька законодавчих ініціатив, що спрямовані на його реалізацію, проте вони містять низку суттєвих загроз, що спричиняє багато негативних наслідків.

Третій рівень — недержавне пенсійне страхування передбачає добровільні регулярні внески застрахованих осіб у недержавні пенсійні фонди, коштом яких в майбутньому здійснюється виплата додаткової пенсії. Цей рівень також представлений банківськими продуктами та страхуванням життя. Утім, через перманентні кризи, відсутність ринку капіталу та низку інших недоліків — цей рівень пенсійної системи сьогодні не достатньо розвинутий.

Починаючи з 2001 року, в Україні реалізованонизку законодавчих змін, які покращили функціонування пенсійної системи, а саме:

- впроваджено індивідуальний облік трудового та страхового вкладу з фіксацією зарплат/внесків;

- впроваджена формула розрахунку пенсій, виходячи з трудового та страхового вкладів;

- здійснено уніфікацію галузевих в загальноукраїнську, за винятком спеціальних пенсійних систем у правоохоронних та безпекових структурах;

- запроваджено вимога щодо мінімального трудового/страхового стажу й збільшення віку виходу на пенсію, якщо його недостатньо, що пом'якшило проблему підвищення пенсійного віку;

- впровадження автоматизації процесу обліку та нарахування пенсійних виплат створює підґрунтя для здійснення добровільних внесків до державного пенсійного фонду;

Чинна пенсійна система з усіма її недоліками демонструє кращий порівняно з іншими інструментами рівень акумуляції та збереження вкладів, що свідчить про правильний глобальний підхід щодо розрахунку вартості таких вкладів у формулі розрахунку пенсій.

Водночас залишаються недоліки чинної в Україні системи, зокрема[30]:

- страхова складова пенсійного забезпечення об'єднана із соціальною, що зумовлює відсутність різниці між тими, хто сплачував мінімальні страхові внески та тими, хто їх не сплачував взагалі, загалом їхній розмір пенсії лишається однаковим; це дестимулює громадян в отриманні офіційної заробітної плати й сплати з неї пенсійних внесків;

- пенсію вираховують, зважаючи на розмір заробітної плати застрахованої особи, а не з розміру пенсійних внесків, що перекручує дійсний розмір пенсії;

- сплату єдиного соціального внеску покладено на роботодавців, унаслідок чого роботодавці вважають це додатковим податковим навантаженням, а працівники не відчувають своєї участі в пенсійному страхуванні;

- попри те, що розмір єдиного соціального внеску визначений, частка коштів, що йдуть до Пенсійного фонду фактично змінюється щорічно в ручному режимі залежно від потреб Пенсійного фонду;

- формула розрахунку пенсій, їх індексації не враховує глобальних тенденцій змін у демографічній структурі та змін на ринку праці;

- крім загальної системи пенсійного забезпечення, існують також спеціальні режими для окремих категорій, зокрема працівників правоохоронних та силових структур, що спотворює загальний підхід;

- ставка відрахування пенсійних внесків занадто низька, що зумовлює низький рівень пенсій та коефіцієнт заміщення нижчий ніж 30%. Особливо низький рівень обов'язкових внесків для фізичних осіб-підприємців, що зумовлює низький рівень їх пенсій. Низькі пенсії також пов'язані з тим, що в Україні високий рівень неформальної зайнятості та тіньової зарплати, що знижує доходи від ЄСВ. Низький рівень розрахункових пенсій дестимулює накопичення через державну пенсійну систему й зменшує частку застрахованих від працездатного населення;[31]

30

31 Детальніше див.: https://zn.ua/ukr/macrolevel/solidarni-zlidni.html

- необхідність значного обсягу дотацій Пенсійному фонду з державного бюджету становить загрозу стійкості бюджетної системи України;

- індексація пенсій, зважаючи на два параметри, середньої заробітної плати та індексу інфляції, є неправильною за економічних умов України. Якщо розмір інфляції перевищує темпи зростання середньої заробітної плати, то збільшення пенсій за інших рівних умов не забезпечене належним збільшенням власних доходів Пенсійного фонду, отже, це підвищує дефіцит;

- пенсійна система тривалий час залежала від політичного передвиборчого популізму з визначення мінімального розміру пенсій і впровадження особливих умов визначення пенсій для окремих категорій громадян, попри впровадження чіткої формули. Це не сприяє впровадженню довгострокової стратегії;

- недержавні пенсійні фонди виявились неспроможними підтримати загальнодержавну пенсійну систему. Рівень акумуляції коштів, обсяги вкладень не покривають інфляційних втрат вкладників в такі фонди, що робить такий інструмент збереження вкладень невигідним.

Детальніше див.:

https://zn.ua/ukr/macrolevel/pensijna-sistema-khvora-ale-nakopichuvalnij-riven-ne-liki.html

Недосконаліть пенсійної системи має дуже низький рівень застрахованості, який становить близько половини від працездатного населення України. Також більша частина пенсійних виплат здійснюється на рівні мінімальної, політично визначеної пенсії.

Існує загроза впровадження накопичувальної системи депозитарної форми зі зменшенням рівня вкладів до державного Пенсійного фонду. Водночас немає інструментів для вкладання коштів застрахованих осіб та їх гарантій. Зрештою, очікуються суттєві політичні та соціальні наслідки, прогнозований крах цієї системи в середньостроковій перспективі, а також можлива дискредитація пенсійних систем загалом.

Детальніше:
https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/nova-pensijna-sistema-vrakhovuje-interesi-usikh-krim-pensioneriv-ekspert-rozhromiv-ideju-nakopichuvalnikh-pensij.html

Політична система в Україні чутлива до стану пенсійної системи, що створює нестабільність у функціонуванні державних інституцій.

Також варто зважати на вкрай несприятливу демографічну перспективу в Україні, ускладнену наслідками військової агресії. Спостерігається міграція населення,

насамперед жінок фертильного віку, рівень дітонароджуваності впав до катастрофічного рівня (біля 1), кількість чинного населення наразі оцінено в 29 млн осіб, водночас кількість пенсіонерів перевищує кількість працездатного населення.

3.2. Бачення сфери пенсійної політики у 2030 році, включно з вимірювальними показниками цього стану

Пенсійна система стає закритою умовно накопичувальною страховою системою.

Окремо існують соціальні програми допомоги особам похилого віку, які надають тільки соціально вразливим категоріям.

З обов'язковою умовно-накопичувальною системою зберігається система недержавних добровільних пенсійних заощаджень.

Формула розрахунку пенсійних виплат є простою, прозорою, враховує прямі внески в Пенсійний фонд, здійснені застрахованою особою безпосередньо чи через роботодавця, як податкового агента. Збереження вартості внесків здійснюється шляхом їхнього зв'язку з середньою заробітною платою. Розрахунок та індексація пенсій теж здійснюється виключно до середньої заробітної плати.

Пропонуємо наступну формулу розрахунку пенсій:

$L_i=Z_{i-1}*K, \quad K=S/M, \quad S=\Sigma_j N_j \quad N_j=V_j/Z_j$

Де L_i — пенсія в і році;

Z_{i-1} — середня зарплата в і-1 році;

K — індивідуальний коефіцієнт пенсіонера;

S — сума щорічних індексів вкладень;

M — очікувана кількість років життя після виходу на пенсію;

N_j — індекс вкладень j-року;

V_j — річна сума вкладень j-року;

Z_j — середня заробітна плата за j-рокои.

Система враховує пріоритети домогосподарств, уможливлюючи зменшення внесків застрахованих людей, залежно від кількості неповнолітніх дітей.

Вікові параметри пенсійної системи встановлені на основі аналізу даних, наприклад: середній вступ до трудової діяльності, очікувана тривалість життя після виходу на пенсію, рівень трудової віддачі тощо.

Прогнозні показники, які потрібно досягнути:

- Пенсійний фонд у своїй страховій складовій не є дотаційним;

- рівень залучення в пенсійну систему застрахованих становить не менше 85% від працездатного населення;
- коефіцієнт заміщення становить не менше 40%.

3.3. Основні дії, які треба реалізувати у сфері пенсійної політики, щоб досягти бажаних результатів

Запропоновані заходи:

1. Виділення пенсійної складової з ЄСВ, щоб кожен громадян чітко розумів суму з його заробітної плати, яка йде до Пенсійного фонду.

2. Пенсійні внески мають утримуватися з заробітної плати, а не нараховуватися на неї, таким чином працівник буде бачити свою участь у пенсійній системі й розуміти, який внесок він в неї робить.

3. У Пенсійному фонді має здійснюватися облік не суми заробітної плати громадян, а розмір пенсійних внесків, що були утримані з його заробітної плати. Таким чином кожен громадянин буде бачити суму, яку він накопичив, а відповідно буде зацікавлений у її збільшенні, зокрема через добровільні внески:

- врахування очікуваної тривалості життя на пенсії та середнього віку вступу в трудову діяльність; позитиви — чітка залежність пенсії від внесків, досить легка формула розрахунку, яка зрозуміла для громадян;

- щорічна індексація пенсії (виключно до темпів зростання середньої зарплати), що забезпечить синхронне відстеження внесків та виплат, уникання касових провалів через ріст інфляції під час замороження заробітних плат;

- збільшення ставки відрахувань для працівників та професій, на яких медично підтверджено прискорене погіршення організму (шахтарі зокрема), прив'язка ставки до мінімального терміну виходу на пенсію;

- уніфікація пенсійної системи для всіх категорій працівників: додаткові пенсійні доплати для окремих категорій працівників мають відбуватися виключно шляхом кошторисів відповідних розпорядників коштів.

4. Розширення прозорості та повноти інформації про пенсійне страхування. Зокрема, застраховані особи через Дію повинні періодично отримувати інформацію про суму зроблених ними пенсійних внесків та розрахунковий розмір пенсії, що буде стимулювати до офіційної заробітної плати громадян.

5. Переглянути підходи до сплати пенсійних внесків для фізичних осіб-підприємців, наприклад, розглянути можливість встановлення ставки на

рівні як для єдиного податку (5%) або мінімальний внесок, зважаючи на розмір середньої зарплати.

6. Встановити ставку внесків на обов'язкове пенсійне страхування на рівні, який забезпечить рівень коефіцієнта заміщення, тобто не меншому від 0,4, принаймні для застрахованих без дітей; можливість зменшувати рівень обов'язкових внесків застрахованих залежно від кількості на утримуванні неповнолітніх дітей.

7. Перехідні положення повинні забезпечувати плавний перехід від наявної системи до умовно-накопичувальної.

8. Адміністрування пенсійних внесків має здійснювати Пенсійний фонд, а не податкова (як нині).

3.4. Червоні лінії, які не можна перетинати в цій сфері

Під час впровадження змін потрібно запобігти:

- запровадженню обов'язкової накопичувальної системи депозитарної форми шляхом зменшення внесків до державного пенсійного фонду;
- зменшенню ставок відрахувань до пенсійного фонду під тиском бізнесових структур;
- збільшенню дотацій із державного бюджету.