

CENTRE FOR  
ECONOMIC  
POLICY  
RESEARCH

CEPR PRESS

ПАРИЗЬКИЙ ЗВІТ 1

# Відбудова України: принципи та політика

За редакцією

Юрія Городніченка, Ілони Сологуб, Беатріс Ведер ді Мауро



**Юрій Городніченко**, Університет Каліфорнії, Берклі

**Ілона Сологуб**, Вокс Україна

**Беатріс Ведер ді Мауро**, Інститут післядипломної освіти з міжнародних та розвиткових студій у Женеві та Центр економіко-політичних досліджень

**Ми присвячуємо цю книгу народу України, який у цей нелегкий час став символом мужності та свободи для всього світу.**

*«Відбудувати Україну – це відновити принципи життя, відновити простір життя, відновити те, що робить людей людьми. ...Звичайно, йдеться не лише про відновлення матерії життя, а й про інституційний розвиток. Наша держава стала кандидатом на вступ у Європейський Союз... Ми маємо ще посилити наші інституції, ми маємо ще оновлювати стандарти життя... І відбудова України стане для нас усіх такою ж великою реформою, бо ми всі разом об'єднаємо демократичний світ настільки, що кожен побачить: світогляд вільних людей завжди перемагає. Світ побачить, що ніхто й ніколи не зможе досягнути війною своїх цілей.»*

**Володимир Зеленський<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> «Відбудова України буде найбільшим внеском у підтримку глобального миру – промова Президента на Міжнародній конференції з питань відновлення України в Лугано», 4 липня, 2022. <https://www.president.gov.ua/news/vidbudova-ukrayini-bude-najbilshim-vneskom-u-pidtrimku-globa-76261>

# Зміст

<b>Вступ</b>	<b>4</b>
<b>1. Європейська інтеграція України</b> Іван Міклош, Павло Клімкін	<b>19</b>
<b>2. Повоєнна відбудова та реформи державного управління України</b> Тимофій Милованов, Жерар Ролан	<b>44</b>
<b>3. Антикорупційна політика під час відбудови України</b> Торбйорн Беккер, Джонатан Лене, Тимофій Милованов Джанкарло Спаньоло, Наталія Шаповал	<b>77</b>
<b>4. Бізнес-середовище</b> Єгор Григоренко, Моніка Шніцер	<b>107</b>
<b>5. Міжнародна торгівля та прямі іноземні інвестиції</b> Вероніка Мовчан, Кеннет Рогофф	<b>131</b>
<b>6. Відновлення та розвиток фінансового сектору України після війни</b> Ральф де Хаас, Олександр Пивоварський	<b>181</b>
<b>7. Відбудова енергетичного сектору України: виклики та можливості</b> Тетяна Дерюгіна, Олександр Кравченко, Мар Реджан	<b>210</b>
<b>8. Відбудова транспортної інфраструктури України</b> Володимир Білоткач, Марк Івальді	<b>234</b>
<b>9. Прискорення економічного зростання міст в Україні</b> Ричард К. Грін, Дж. Вернон Гендерсон, Метью Е. Кан, Алекс Нікольсько-Ржевський, Андрій Пархоменко	<b>263</b>
<b>10. Ринок праці в Україні: відбудувати кращим, ніж він був</b> Джакомо Анастасія, Тіто Боері, Маріанна Кудляк, Олександр Жолудь	<b>312</b>
<b>11. Освітні реформи під час і після війни</b> Мартін Каганець, Сніжана Леу-Севериненко, Ганна Новосад, Єгор Стадний	<b>354</b>

<b>12. Система охорони здоров'я</b>	<b>393</b>
Юрій Джигир, Катерина Майнзюк, Адріанна Мерфі, Керол Проппер	
<b>13. Трансформація українських наукових досліджень та розробок у рушійну силу відновлення України</b>	<b>424</b>
Юлія Безвершенко, Олексій Колежук	
<b>14. Організація допомоги</b>	<b>459</b>
Баррі Айхенгрін, Владислав Рашкован	
<b>Про авторів</b>	<b>493</b>



# Вступ

24 лютого 2022 року Росія розпочала повномасштабну війну проти України. Брутальне порушення української територіальної цілісності швидко засудила Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, проте війна триває. Смерть та руйнування досягли масштабів небачених у Європі з часів Другої Світової, а вплив війни відчувається всюди – від українських родин, які втратили своїх рідних, до африканських країн, перед якими постала загроза голоду.

Це темна година людства, але нам потрібно думати про те, як відбудувати Україну після війни. Це важливо для довгострокового виживання країни: планування наперед та підготовка сьогодні врятують життя та підвищать шанси на успіх. Крім того, ці кроки дадуть мільйонам українців надію, що після жахів війни є світло в кінці тунелю.

У звіті Центру економіко-політичних досліджень (Becker et al. 2022) міститься перший нарис із відновлення України. Під час його написання у березні 2022 року, невизначеність була шаленою. Наскільки далеко зайде Росія в руйнуванні України? (російські воєнні злочини<sup>2</sup> та відкриті заклики до геноциду<sup>3</sup> вже зафіксовані на тисячах сторінок). Наскільки Україна зможе чинити опір агресії? (українці практично одностайні у своєму бажанні та знятості завдати поразки країні-агресору). Яку допомогу цивілізований світ надасть Україні? (світ об'єднався задля підтримки України). Колись майже недосяжна, сьогодні перемога України набуває все чіткіших обрисів. Отже, потрібен більш розгорнутий аналіз того, якою має стати Україна після війни та які інструменти допоможуть розробникам політик досягти цих цілей.

Ця книга містить пропозиції від провідних науковців та практиків щодо цього. Кожен розділ книги присвячений певній галузі, але деякі розділи перетинаються, оскільки відновлення України – це всеосяжна трансформація країни, під час якої багато елементів мають працювати одночасно. Для виконання такої складної задачі важливо мати чітке бачення цілей. Лейтмотив цієї книги зрозумілий: реконструкція – це не про відбудову України до передвоєнного стану, а про глибоку модернізацію країни. Інфраструктура, технології, бізнес-середовище, інституції, освіта, охорона здоров'я та інші критичні елементи економіки та суспільства мають зробити стрибок уперед та реформуватися, щоб допомогти Україні позбутися пострадянської спадщини та стати повномасштабною демократією з сучасною економікою, сильними інституціями та потужним оборонним сектором. Частина цього амбітного порядку денного – повноправне членство України в ЄС та НАТО.

<sup>2</sup> Independent International Commission of Inquiry on Ukraine, United Nations (2022)

<sup>3</sup> <https://euvdisinfo.eu/into-the-heart-of-darkness-what-russia-wants-in-ukraine/>

Втім, тут не може бути послаблень – Україна має виконати всі умови членства в цих організаціях, особливо ті, які стосуються демократії, стійких інституцій та низької корупції.

Ця книга підкреслює важливість допомоги союзників, однак, щоб відбудова справді стала історією успіху, майбутнє України мають визначати її громадяни. Іншими словами, українці мають бути власниками цього процесу. Доволі довго (й зі зрозумілих причин) українці сприймали державу як щось вороже та чуже, що має на меті придушити суспільство. Сьогодні все більше людей усвідомлюють, що вони мають бути власниками держави, тобто захищати свої права та виконувати громадянські обов'язки. Базуючись на хвилі патріотизму, встановлення механізмів для справжнього залучення громадян допоможе продовжити національне єднання та ентузіазм волонтерів на післявоєнний період, проте ще важливіше – забезпечить демократичний розвиток країни.

Відновлення України буде викликом не лише для України, але й для світу. Руйнування величезні, тож жодна країна чи організація не зможе самостійно втілити процес реконструкції. Цей процес потребуватиме значної координації між урядами, міжнародними організаціями, неурядовими організаціями, підприємствами та іншими заінтересованими сторонами. В процесі відновлення будуть вибудовані механізми, інституції та альянси.

Далі в цьому розділі ми надаємо більше інформації про Україну, обговорюємо поточну ситуацію та головні виклики, робимо огляд процесу відновлення як він викладений у цій книзі та завершуємо кількома складними питаннями, які потрібно буде вирішити, щоб забезпечити сталість відновлення, необхідною умовою якої буде безпека України.

### **1 ДОВОЄННІ РЕФОРМИ ТА РОЗВИТОК**

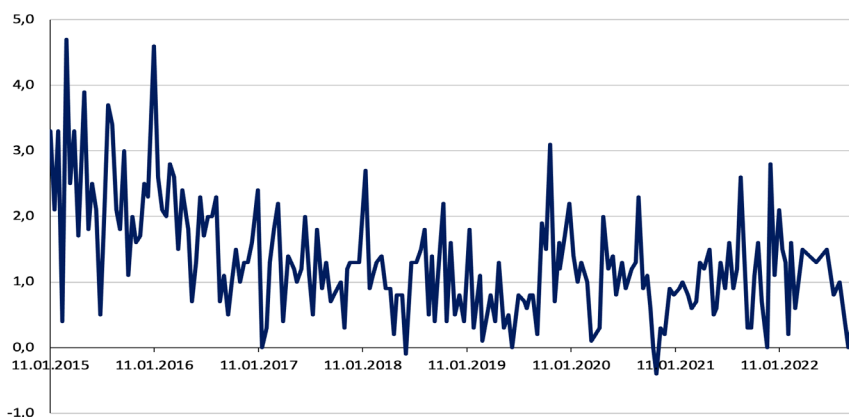
24 лютого 2022 року Росія не вперше порушила територіальну цілісність України. Після Революції Гідності (також відомої як Євромайдан) у 2013-2014 роках, Росія анексувала Крим та окупувала велику частину Донбасу. Світова спільнота це проковтнула та дозволила Росії уникнути відповідальності після цього злочину (так, Німеччина продовжила будувати газогони в обхід України, що знизило вартість війни для Росії), але напад у 2014 році пробудив Україну. Модель держави заснована на корупції, технологічній деградації, безправності громадян, а також слабка армія загрожували самому існуванню країни. Реформування України стало буквально питанням життя і смерті для багатьох українців.

Після втечі Януковича, корумпованого проросійського президента України, новий президент (Петро Порошенко) та новий уряд (очолений Арсенієм

Яценюком) опинилися у дуже складних умовах. Росія контролювала 7% території країни, Україна втратила значну частку виробничих потужностей, кремлівська пропаганда поширювала фейки про нацистів в Україні, українці забирали з банків депозити й купували валюту, а економіка була у вільному падінні. Більш того, іноземна допомога, особливо військова, була обмеженою (наприклад, США надсилали лише нелетальну допомогу, таку як ковдри), отже, всі альтернативи, які мав перед собою український уряд, були дуже болючими.

Міжнародний валютний фонд надав життєво важливий кредит в обсязі 17 млрд доларів в обмін на реформи. Як показує Індекс реформ (<http://imorevox.org>), агрегований показник розроблений «Вокс Україна» ([voxukraine.org](http://voxukraine.org)) для вимірювання інтенсивності реформ, Україна досягла значного прогресу одразу після революції. Наприклад, банківська система пройшла значне очищення, щоб викоринити кредитування пов'язаних осіб, поліпшити банківський нагляд та зробити центральний банк справді незалежним. Прозорість сектору значно покращилася. Інший приклад – публічні закупівлі перевели до ProZorro, електронної системи закупівель, яка відкрила доступ до закупівель, розширила звітність та уможливила громадський нагляд. Крім того, чиновників зобов'язали декларувати доходи й видатки не лише свої, але й близьких родичів. На жаль, реформи у різних сферах були нерівномірними. Наприклад, судова система практично не була реформована (створення Вищого Антикорупційного суду та перезавантаження Верховного суду – серед небагатьох позитивних змін у цій сфері), що затримало реформи в інших сферах. Реформа державної служби не завершилася та не досягла бажаних результатів.

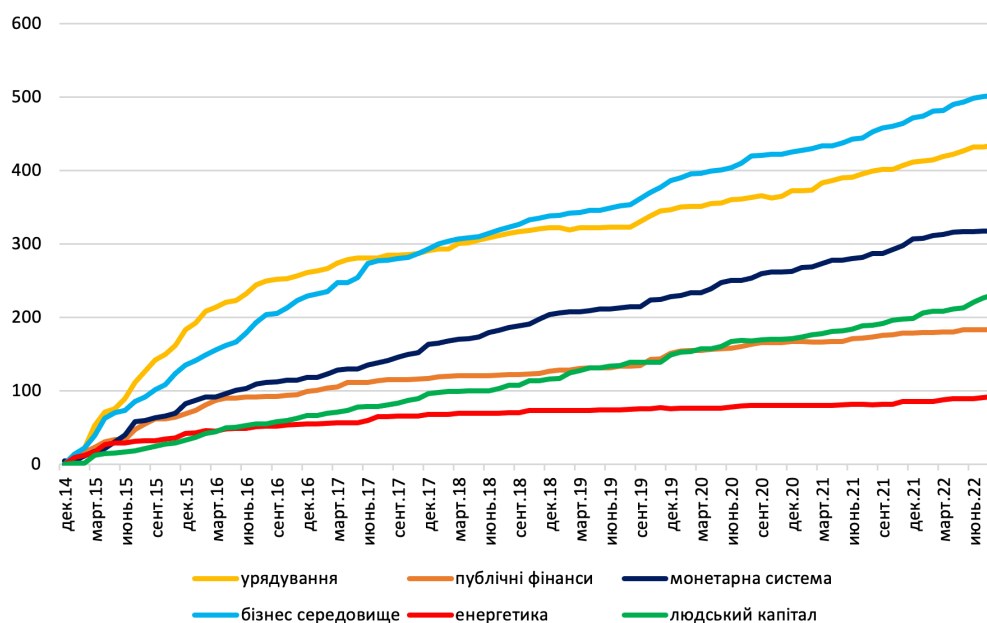
**Рисунок 1.** Індекс реформ



Примітка. Індекс реформ – це аналітичний інструмент для кількісної оцінки економічних реформ в Україні. Він базується на експертних оцінках змін регуляторного середовища, які можна вважати реформами (+5 балів – це значна реформа) або антиреформами (-5 – значна антиреформа). Індекс було розроблено на початку 2015 року. Індекс має 6 компонентів: урядування, публічні фінанси, монетарна система, бізнес середовище, енергетика, людський капітал. Подробиці тут: <http://imorevox.org/about/>

На жаль, прогрес реформ був нерівномірним за сферами. Наприклад, судова гілка практично не реформована (серед небагатьох досягнень тут - запуск Вищого антикорупційного суду та перезавантаження Верховного суду), що зашкодило реформам в інших галузях. Реформа державної служби була також неповною та не виправдала очікувань. Рисунок 2. Кумулятивний Індекс реформ за компонентами

**Рисунок 2.** Кумулятивний Індекс реформ за компонентами



Примітка. Кожна лінія показує бали ключових реформ накопичувальним підсумком. Подробиці у примітці до рис. 1 та <http://imorevox.org/>.

Російська агресія 2014 року також мала значний вплив на економіку. Як йдеться в розділі про торгівлю та прямі іноземні інвестиції, Україна значно переорієнтувала свою зовнішню торгівлю від Росії до ЄС. Після багатьох випадків російського енергетичного шантажу Україна припинила купувати природний газ напряму в Росії. Транзит та інші зв'язки були розірвані (наприклад, з 2015 року немає прямого авіасполучення між Україною і Росією) або значно скорочені. Війна низької інтенсивності, яка тривала на сході України, непокоїла багатьох українських та іноземних підприємців та робила Україну менш привабливою для інвестицій.

Хоча після 2014 року імпульс до модернізації та подолання радянської спадщини поступово уповільнювався до обрання Володимира Зеленського президентом у 2019 році, Україна не лише вкотре продемонструвала свою силу як відкритого демократичного суспільства, але й провела тектонічні зміни у своїх інституціях, економіці та суспільстві. Уперше за багато років Україна стала на чіткий шлях до зниження корупції (див. розділ про



антикорупцію). Суспільство досягло консенсусу щодо того, що майбутнє України – з Євросоюзом, а отже приєднання до ЄС – це стратегічна мета України. Безвізовий режим із ЄС допоміг не лише посилити ідентичність України як члена європейської родини, але й створити нові альянси.

## 2 ВТРАТИ ТА ЗБИТКИ ВНАСЛІДОК ВІЙНИ

Війна, що триває, уже забрала багато життів, зруйнувала мільйони родин та будинків, а також принесла величезні економічні втрати. Нам бракує слів, щоб описати біль, спричинений війною, але будь-які економічні показники вказують на колосальні втрати.

Після повномасштабного вторгнення 24 лютого Росія окупувала понад 120 тис. км<sup>2</sup> у розпал свого наступу. Після контрнаступу на Харківщині у вересні Україна відбила приблизно 9 тис. км<sup>2</sup>, отже на момент написання цієї книги під російською окупацією було близько 18% країни, хоча Збройні сили України звільняли території щодня. Близько п'ятої частини країни (за площею це як третина Німеччини) – це дуже багато не лише в плані території та виробничих потужностей, але перш за все в людському вимірі. Мільйони людей наразі під російською окупацією, й щодня їх викрадають, катують і вбивають.<sup>4</sup>

Станом на вересень 2022 року Київська школа економіки оцінювала збитки інфраструктури на рівні 127 млрд дол.,<sup>5</sup> причому більшість руйнувань припали на житловий сектор (понад 136 тисяч будинків зруйновані, пошкоджені чи під окупацією). Збитки промисловості сягають 10 млрд дол. (412 підприємств пошкоджено чи зруйновано), але непрямі збитки (неотримані доходи) набагато вищі – 30 млрд дол. Світовий банк (2022) оцінив вартість реконструкції у 349 млрд дол (на 1 червня 2022р.), зазначивши, що вона виросте, якщо війна триватиме. ВВП України, за прогнозом, у 2022 році впаде на 35%. Рівень безробіття наразі становить 30%.

Війна дуже нерівномірно вплинула на галузі та регіони. Економіка східної України переважно знищена (одні з найбільших сталеливарних заводів були в Маріуполі), тоді як руйнування на заході України менші. Також є різниця за галузями. Наприклад, російські ракети зруйнували всі основні нафтопереробні заводи, але ІТ галузь майже неушкоджена (наприклад, кількість вакансій там така ж, як і до війни). Такий нерівномірний вплив підвищив розрив на ринку праці, який існував і до війни (див. розділ про ринок праці).

<sup>4</sup> Точна кількість людей під окупацією невідома. У 2013 році у Криму жило майже 2 млн осіб, у Донецькій та Луганській областях – 4,3 та 2,2 млн відповідно (понад 3 млн людей жили в Донецьку та 400 тисяч у Луганську). Наприкінці 2021 року, за оцінками Держстату, в Донецькій області було 4 млн людей, в Луганській 2,1 млн (включно з окупованими територіями), 1 млн людей жили в Херсонській та 1,6 млн в Запорізькій області, які станом на жовтень 2022 були частково окуповані. Станом на липень 2022 близько 2 мільйонів людей, із них кілька сотень тисяч дітей, були депортовані до Росії (<https://www.pravda.com.ua/news/2022/07/13/7357898/>) практично без можливості втекти. У жовтні Росія проводила примусову «евакуацію» людей з Херсону та області.  
<sup>5</sup> <https://kse.ua/about-the-school/news/the-total-amount-of-damage-caused-to-ukraine-s-infrastructure-is-more-than-127-billion-kse-institute-s-report-as-of-september-2022/>

Оцінки матеріальних втрат не беруть до уваги величезні людські втрати від війни. Ця війна може мати негативні демографічні наслідки порівнянні з Голодомором (Guzman 2022). Понад 100 тисяч людей було вбито, багато поранені, здоров'я багатьох людей погіршилося через відсутність доступу до охорони здоров'я, базових зручностей чи навіть їжі та води. Психологічні збитки також не варто недооцінювати: у багатьох людей (і не лише військових) можуть бути ментальні проблеми під час та після війни. Ще одна втрата – це втрачений час навчання на додачу до періоду під час пандемії, коли діти не могли навчатися у звичному режимі через локдауни. Навесні 2022 року школи закрилися або перейшли на онлайн навчання. Хоча у більш безпечних регіонах офлайн навчання відновилося, діти мають іти до бомбосховищ доволі часто. У менш безпечних регіонах вони продовжують навчатися онлайн (див. розділ про освіту).

Незважаючи на такі руйнування, українці залишаються стійкими й навіть оптимістичними. Нещодавнє опитування (Gradus Research, 2022) показує, що частка людей, які хотіли б, щоб їхні діти жили в Україні, виросла до 72% порівняно з 48% рік тому. Багато українських біженців хотіли б повернутися (81% сподіваються колись повернутися до України, а 13% планують повернутися в наступні три місяці, згідно з UNCHR, 2022). Опитування бізнесу (ЄБА, Gradus, НБУ) показують стабілізацію й навіть деяке відновлення.

### 3 БАЗОВИЙ СЦЕНАРІЙ

Український уряд чітко визначив свою ключову ціль у війні: відновити контроль над українською територією в міжнародно визнаних кордонах. Таке закінчення війни підтримує переважна більшість українців (55% вважають, що українська перемога – це відновлення кордонів 1991 року, 20% думають, що російську армію потрібно цілком знищити, і лише 20% згодні розглядати деякі територіальні поступки; див. Демократичні ініціативи, 2022). Хоча зберігається невеликий шанс, що цей результат буде досягнуто в результаті перемовин, скоріше за все, перемогу здобуде українська армія за підтримки союзників України. Крім того, Україна прагне приєднатися до ЄС та НАТО, щоб забезпечити собі демократичне та мирне майбутнє.

Відповідно до цих цілей, базовий сценарій цієї книги такий: територіальну цілісність України відновлено, Україна має надійні безпекові гарантії та знаходиться на шляху до Європейського Союзу.

Очевидно, існує висока невизначеність, тому спектр можливих сценаріїв доволі широкий. Наприклад, війна може спричинити розпад російської імперії на декілька десятків держав за економічними чи етнічними ознаками (Kuzio 2022). Неясно, чи ці держави будуть більш схильними до демократичної чи

авторитарної моделі. З іншого боку, Росія може перетворитися на «Північну Корею», посиливши репресії та контроль за економікою. Ми не розглядаємо такі альтернативи у цій книзі, але припускаємо, що держава(и) на східному кордоні України залишаться ворожими до України. Іншими словами, майбутнє України з точки зору безпеки може нагадувати Ізраїль чи Південну Корею. Загроза наступного вторгнення формуватиме низку економічних політик – від організації інфраструктури до відновлення міст, від бізнес-середовища до міжнародної торгівлі. Через цю загрозу Україна муситиме мати сильну армію та оборонну промисловість, а також зміцнити східний кордон та обмежити рух товарів та людей через нього.

У будь-якому разі ми впевнені, що Україна, за підтримки країн, які вірять у світовий порядок, заснований на правилах, перемаже. В іншому разі ми б не писали цю книгу.

#### **4 ВІДНОВЛЕННЯ – ЦЕ БАГАТОГРАННИЙ ПРОЦЕС**

Як ми неодноразово підкреслюємо у цій книзі, відновлення України має бути трансформацією, а не відбудовою до передвоєнного стану. Глибока модернізація має бути не лише «стрибком» у плані виробничих технологій та інфраструктури, але й радикальним поліпшенням інституцій. Цей процес торкнеться практично кожного елемента економіки та суспільства. Подальші розділи цієї книги розкривають подробиці трансформації окремих секторів, тому в цьому розділі ми лише окреслимо принципи та кілька тактичних елементів цього процесу.

Як сказано вище, кінцевою метою трансформації України є повноцінне членство в ЄС та НАТО. Що це означає? Перш за все, **повноцінну демократію**. Це основа усіх подальших зусиль та реформ. Цей принцип – майже одноставно підтримуваний українцями<sup>6</sup> – передбачає подальше розширення прав і можливостей громадян та громад. У практичному вимірі це означає більше децентралізації, більш конкурентне політичне середовище, більш незалежні медіа тощо (див. розділ про урядування).

По-друге, **стійкі інституції** та низький рівень корупції (розділ про корупцію) – найважливіша передумова довгострокового успіху України. Процеси вступу до ЄС інших країн дають розуміння про те, наскільки багато кроків потрібно здійснити для досягнення цієї цілі (див. розділ про європейську інтеграцію). Однак, відновлення України надає унікальні можливості прискорити перехід від пострадянської спадщини до сучасної демократії. Наприклад, агенція

<sup>6</sup> Відповідно до опитування Національного демократичного інституту (2022), 94% українців вважають, що важливо, щоб Україна стала повноцінною демократією. Опитування КМІС, проведене наприкінці жовтня, показало, що 86% українців підтримують продовження опору Росії (<https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1151&page=1&fbclid=IwAR0RPVcXmOF5o3itWa88UN3m3mldNot95K8iSQvIwIqgIq7Q7honvjSLpR4>)

з відновлення (див. розділи про урядування та дизайн допомоги) може стати взірцем якісної інституції, а також джерелом експертизи та кадрів для української державної служби. Узгодження українського законодавства із європейським підвищить прозорість процесів та скоротить корупцію. Зрозуміло, що вимірювати прогрес України потрібно не лише за ухваленням необхідних законів, але й за їхнім дотриманням та втіленням у життя.

Є кілька підстав для оптимізму стосовно того, що Україна успішно проведе інституційні реформи, які стануть незворотніми. Вступ до ЄС – це потужний стимул, щоб обрати правильний шлях незважаючи на тимчасові складнощі та опір груп інтересів. Момент «єднання навколо прапора» сьогодні сильний та імовірно триватиме. Так, війна підвищила частку людей, які підтримують незалежність України, практично до 100% та знизила частку осіб, які використовують російську в повсякденному житті, – з 26% у грудні 2021 року до 13% у серпні 2022.<sup>7</sup> «П'ята колона» Росії в Україні наразі розпорошена, а російська загроза, скоріше за все, залишатиметься консолідуючим фактором. Мільйони ветеранів та волонтерів можуть стати «свіжою кров'ю» для українського політичного життя, допомагаючи позбутися попередніх корупційних практик.

По-третє, **сильна економіка** необхідна не лише щоб «довести», що демократія може забезпечити вищі стандарти життя, але також для підтримки великого оборонного бюджету. Обговорені вище інституційні реформи стануть передумовами економічного розвитку, але також будуть потрібні політики з розвитку міжнародної торгівлі та залучення прямих іноземних інвестицій (див. розділ про торгівлю та ПІІ), створення сприятливого бізнес-клімату (див. розділ про бізнес-середовище) та інклюзивної і стійкої фінансової системи (див. розділ про фінансовий сектор). Наприклад, страхування воєнних ризиків (схоже з тим, що робить Багатостороння агенція з гарантування інвестицій (MIGA), якою керує Світовий банк) буде необхідним для подолання побоювань щодо безпеки, які можуть мати українські та іноземні інвестори.

Розділи про енергетику, інфраструктуру та розвиток міст говорять про те, як Україна може створити міцну основу такої нової сучасної економіки. Наприклад, розвиток відновлюваної енергетики та впровадження енергоощадних технологій (особливо в житловому секторі) не лише поліпшить стан довкілля, але й знизить залежність України від Росії або інших постачальників енергії. «Краще відновлення» (building back better) має бути постійно у фокусі реконструкції в цих секторах.

Оскільки людський капітал – це ключовий актив будь-якої сучасної економіки, Україні буде потрібно продовжити реформування систему освіти (див. відповідний розділ), пріоритизуючи якість, розвиваючи навички та компетенції,

<sup>7</sup> [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s\\_mnadcyate\\_zagalnonac\\_onalne\\_opituvannya\\_dentichn\\_st\\_patr\\_otizm\\_c\\_nnost\\_17-18\\_serpnya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/s_mnadcyate_zagalnonac_onalne_opituvannya_dentichn_st_patr_otizm_c_nnost_17-18_serpnya_2022.html)



а не просто надаючи дипломи, а також компенсувати втрачені роки навчання. Система освіти має стати частиною більшого завдання – навчання працівників новим навичкам (див. частину про ринок праці). Щоб інтегруватися в глобальні ланцюжки доданої вартості та розвинути технологічні компетенції, Україні потрібно буде продумати реорганізацію та структурні зміни в секторі науки, щоб він справді став джерелом нових технологій для оборони та бізнесу, а також джерелом політик, які базуються на даних, для уряду (див. розділ про науку та інновації). Україні також потрібно буде продовжити реформування сектору охорони здоров'я, щоб не лише поліпшити якість життя мільйонів людей, але й створити потужніший стимул до інвестицій в людський капітал (див. розділ про охорону здоров'я).

Розділи книги підкреслюють, що Україна повинна буде пройти через значний перерозподіл ресурсів. Наприклад, інфраструктуру (особливо залізничну) потрібно буде змінити, щоб допомогти переспрямувати потоки товарів та людей від Росії до ЄС. Економічне життя в міських центрах, скоріше за все, зсунеться до міст, які знаходяться ближче до Євросоюзу. Розрив на ринку праці призведе до значних переміщень працівників між регіонами, професіями та навичками. Щоб зробити таке пристосування швидшим та менш болісним, Україні потрібно буде далі лібералізувати економічну діяльність та залишитися відкритою до світу. Нещодавній тренд на перенесення виробництва до ближчих або дружніх країн (nearshoring/reshoring/friendshoring) дає Україні можливість інтегруватися до європейських ланцюгів доданої вартості. Щоб повністю скористатися цією можливістю, Україна та ЄС мають знизити тарифні та нетарифні бар'єри та спростити транскордонний рух ресурсів та ідей (див. розділ про торгівлю та ПІІ). Аналогічно, суспільство відкрите для імміграції може допомогти вирішити проблеми з нестачею робочої сили.

По-четверте, **сильна оборонна галузь** буде потрібна, щоб захистити Україну від можливого нападу Росії в майбутньому. Безпековий ризик, імовірно, є найбільшим гальмом для розвитку України, і зрештою лише Україна зможе захистити себе від майбутньої агресії. Хоча сьогодні Україна переважно покладається на західну зброю, вона може сама виробляти ефективну зброю, яка вже показала вражаючі результати під час повномасштабної війни. Оборонна промисловість також може стати стимулом для розвитку нових технологій, які допоможуть економіці загалом. Отже, Україні потрібно буде розбудувати стійкість (resilience), щоб вистояти під час наступних атак.

Ці чотири фактори тісно переплетені. Ані демократія, ні сильна економіка неможливі без інституцій (наприклад, без правоохоронної системи). Сильна економіка потрібна для підтримки сильної армії, щоб вибір між гарматами та маслом не стояв так гостро, як сьогодні в Україні. У свою чергу армія потрібна

для захисту активів та людей і отже, для заохочення інвестицій. Отже, потрібна глибока та всеосяжна модернізація країни.

### 5 РУБЦІ ВІД ВІЙНИ

Зрозуміло, що російське вторгнення залишить багато рубців на тілі українського суспільства та економіки. Хоча поточна дискусія фокусується переважно на зруйнованій інфраструктурі, потенційна демографічна катастрофа може бути більш руйнівною у довгостроковій перспективі. Наприклад, частка людей 65+ між 1990-ми та 2022 виросла від 12% до 17,6%. Водночас частка осіб молодших 18 років останні 15 років зберігається на рівні 18%, тоді як у 1990-х вона сягала чверті населення. Оскільки багато жінок та дітей покинули Україну, ці частки ймовірно змінилися на гірше.

Повернення до нормального життя буде нелегким процесом для мільйонів людей. Наприклад, внутрішньо переміщені особи потребуватимуть ресурсів, щоб розпочати нове життя або відбудувати свої будинки, якщо захочуть повернутися до тих місць, де вони жили раніше. Ветерани та поранені потребуватимуть індивідуальної підтримки з урахуванням їхніх специфічних потреб (фізична та психологічна реабілітація, набуття нових навичок). Розвиток інклюзивності на всіх рівнях – від доріг та будівель до освіти та ЗМІ – буде частиною такої підтримки. Він також допоможе людям, які мали інвалідність до війни, та загалом зробить наше суспільство більш європейським. Багато дітей втратили батьків. Україні потрібно буде спростити процедури усиновлення та продовжувати реформу із заміни дитячих інституцій сімейними формами виховання. Мабуть, найскладнішою частиною цієї роботи буде повернення дітей, яких незаконно вивезла Росія. Україна уже почала цю роботу, але потребує міжнародної підтримки для її розширення.

Турбота про ці вразливі групи потребуватиме іншого дизайну соціальної політики та політик на ринку праці. Соціальна підтримка держави та громад має охоплювати значний спектр потреб – від протезів до реабілітації, освіти та психологічної підтримки. Інтеграція та інклюзивність стануть фокусом державної політики в наступні роки.

### 6 ВАРТІСТЬ ТА ФІНАНСУВАННЯ

Оцінки вартості реконструкції різняться від 349 млрд дол.<sup>8</sup> до 1.1 трлн дол.,<sup>9</sup> остаточні оцінки не будуть відомі до кінця війни (уряд наразі не може оцінити людські втрати та економічні збитки на територіях, окупованих Росією, банки

<sup>8</sup> Worldbank (2022)

<sup>9</sup> За словами керівника Європейського інвестиційного банку Вернера Хойєра: <https://www.bnnbloomberg.ca/ukraine-reconstruction-may-cost-1-1-trillion-eib-head-says-1.1781648>

повинні будуть пройти перегляд якості активів, ми маємо знати, скільки біженців повернуться до України тощо). Це величезна сума, але співставна з обсягом руйнувань та страждань, а також із потребою України у значних інвестиціях у фізичний та людський капітал (так, частка інвестицій у ВВП має тривалий час залишатися на рівні 30% порівняно з 15-18% до повномасштабної війни). Залучення такого обсягу коштів буде складним завданням, але Україна та її партнери зможуть розраховувати на багато джерел – від заморожених (а пізніше конфіскованих) російських активів (та/або репарацій) до донорського фінансування та фінансування наданого міжнародними інституціями. Не менш важливо забезпечити ефективне витрачання коштів. На цьому фокусується розділ про організацію допомоги для відновлення, проте інші розділи також торкаються цього питання. Прозорість, координація, лідерство, довгострокове планування та відповідальність України за реконструкцію – ключові елементи успіху.

Також зрозуміло, що публічних коштів буде недостатньо для того, щоб оплатити модернізацію країни, тому необхідно залучати приватні інвестиції. Державно-приватне партнерство, концесії, «воєнне» страхування тощо мають створити стимули для прямих іноземних інвестицій, трансферу технологій та співпраці українських та іноземних компаній та організацій. Хоча публічні кошти гратимуть панівну роль на ранніх стадіях відновлення, коли фокус буде на гуманітарній допомозі та відновленні критичної інфраструктури, у довгостроковій перспективі ініціатива має перейти до приватних інвесторів. Такий покроковий підхід не лише зробить реконструкцію України прийнятною для іноземних платників податків, але й поліпшить розподіл ресурсів у довгостроковій перспективі.

Щоб закінчити реконструкцію за найкоротший можливий час, краще почати якомога раніше. Очевидно, що найкраща допомога відновленню – це мінімізація збитків. Для цього Україні якнайшвидше потрібно більше зброї. Не менш важливо зберегти «на плаву» економіку. Україні потрібна зовнішня підтримка, щоб покривати витрати, пов'язані з війною. Пряма підтримка українських бізнесів (наприклад, дистанційний найм українських працівників чи допомога українським фірмам вийти на ринок ЄС) допоможе не лише зберегти роботу економіки, але й також закласти підвалини економічного відновлення та інтеграції до ЄС. Нарешті, інституційні реформи можна розпочати вже сьогодні (наприклад, закінчити судову реформу, провести тренінги для суддів, продовжити реформу державної служби). Планування агенції з реконструкції та набір персоналу для неї також можна розпочати доволі рано.

### 7 ПОЗА УКРАЇНОЮ

Повномасштабне російське вторгнення перевернуло уявлення про європейську безпеку та похитнуло глобальний порядок заснований на правилах. Багато інституцій виявилися нездатними чи неготовими для того, щоб впоратися із новими загрозами та викликами. Наприклад, ООН, у якій ключову роль грає Рада Безпеки, виявилася нездатною відвернути чи зупинити агресію. Сумно, що Росія, наразі постійний член ради безпеки ООН, є агресором, який не лише порушує територіальну цілісність сусідньої країни, але й загрожує решті світу ядерними ударами. Крім того, російська агресія підважує засади глобальної безпеки, такі як нерозповсюдження ядерної зброї.<sup>10</sup>

Аналогічно, гуманітарні організації виявилися не лише неготовими, але й слабкими. Наприклад, Червоний Хрест не зміг забезпечити ефективний моніторинг становища полонених українців у Росії й вочевидь, ніхто не може з цим нічого зробити. Порядок ухвалення рішень у ЄС виявився повільним та неефективним практично у кожній сфері – від запровадження санкцій для Росії до надання адекватної та вчасної військової та економічної допомоги Україні та забезпечення енергетичної безпеки ЄС. Російський напад на Україну також дуже чітко виявив те, що інформаційна війна не менш небезпечна, ніж конвенційна. Тим не менш, цивілізований світ був неготовий боротися з фейками та ненавистю у соцмережах<sup>11</sup> – головним джерелом інформації для багатьох людей – де путінські пропагандисти є так само небезпечними, як засновники та журналісти «Радіо тисячі пагорбів», яке спровокувало геноцид у Руанді.

Масштаб проблем, які виявила війна, простягається далеко за межі України та потребує узгодженої відповіді. Наприклад, якщо глобальне співнота хоче не допустити майбутніх війн, архітектуру безпеки потрібно реформувати таким чином, щоб «великі» країни не могли вторгтися до «малих» країн, щоб ядерні країни не шантажували решту світу, а покарання за воєнні злочини було невідворотним, незалежно від того, чи злочинці походять із «малих» чи «великих» країн. ЄС муситиме переглянути своє місце та роль у новому глобальному середовищі. Він більше не може собі дозволити бути клубом пацифістів, що покладається на військову міць США. Його ключові рішення не можуть бути заручниками будь-яких членів Євросоюзу, особливо членів із автократичними режимами або тих, чії лідери потенційно корумповані чи скомпрометовані агресивними іноземними гравцями. Ми всі підтримуємо свободу слова, але неконтрольований розвиток соцмереж сприяє поширенню дезінформації,

<sup>10</sup> У 1994 році Україна віддала свою ядерну зброю (на той час третій за розміром ядерний арсенал у світі) в обмін на гарантії безпеки від США, Британії та Росії (!), що вони захистять територіальну цілісність України

<sup>11</sup> В Україні у 2020-2021 соціальні медіа вже були головним джерелом новин, тоді як ТБ було на четвертому місці (Федосенко 2021).



мови ненависті, забобонів та фейків і водночас позбавляє доходів якісні медіа. Де провести червону лінію (наприклад, розкриття кінцевих власників профілів, поліпшення медіаграмотності, впровадження «кодексу етики» для соцмереж) – ключове питання для суспільства.

Ці питання лежать поза межами цієї книги, але важливо окреслити ці проблеми. «Бізнес як завжди» після «кінця історії» більше не можливий. Потрібно вирішувати проблеми сьогодні, а не відкладати їх на майбутнє. Перебудова глобальної безпекової архітектури, щоб забезпечити тривалий мир (а це можливо лише якщо потенційний агресор буде швидко переможений та сильно покараний) не буде легким завданням. Воно потребуватиме стратегічного мислення, посилення горизонтальних зв'язків, та взяття на себе відповідальності. Альянс країн, які працюватимуть над відбудовою України, може стати основою нової світової організації, альтернативної до ООН, яка буде здатною не допускати війн, радше ніж боротися з їхніми наслідками. Сміливість українців, які борються за свою свободу та демократію у надзвичайно важких умовах, має надихнути світ бути мужнім та взятися за розв'язання цих глобальних проблем.

## **8 ЗАКЛЮЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ**

Мета цієї книги – окреслити ідеї для повоєнного відновлення України. Незважаючи на туман війни, підготовка та планування можуть та мають початися вже, щоб відновлення стартувало в перший день миру. Фактично деякі інституційні реформи можуть початися до закінчення війни, щоб закласти фундамент для подальших реформ.

Відновлення буде величезним завданням. Жодна книга – включно з цією книгою, яка має 15 розділів, присвячених широкому спектру питань, – не зможе дати повної картини для кожної галузі та політик необхідних для успіху. Очевидно, є багато можливих шляхів для відновлення. Важливо, щоб український уряд за участі українських громадян вирішив, який шлях обрати. Розробляючи політики на майбутнє, українці та їхні союзники мають враховувати масштаб руйнувань, довоєнні виклики, цілі та інструменти, необхідні для досягнення цих цілей. Сподіваємося, що ця книга стане в пригоді для ухвалення усвідомлених рішень про структуру, темп, цілі та фінансування відновлення України.

## **9 ПОДЯКА**

Ми вдячні багатьом людям, завдяки яким ця книжка стала можливою. Тесса Огден, Софі Рутон, Надін Кларк та Менді Чан надали критично важливу допомогу цьому проекту. Їхня завзятість гідна подиву, а терпіння безмежне. Ми дякуємо авторам цієї книги та нашим колегам, які надали відгуки до

розділів цієї книги та допомогли її поліпшити: Енґіну Акчакочі, Дімітару Богову, Кетрін Брідж Цоллер, Олегу Чурію, Первін Дадашовій, Андреві Гостіку, Джону Гордону, Намжи Хану, Максимові Кришку, Сун-А Куюн, Євгенії Корнієнко, Франсісу Маліжу, Пірожка Надь, Тамашу Надю, Сергію Ніколайчуку, Максимові Обрізану, Sergiy Nikolaychuk, Maksym Obrizan, Оду Пакату, Маттео Патроне, Олені Павленко, Тріші Пак, Олександрю Павлову, Ірині Піонтківській, Олександрю Плеханову, Ользі Погарській, Артурові Радзівілла, Петеру Санфею, Найон Сео, Дмитрові Сологубу, Олені Сулімі, Раді Томовій, Деяну Васильєву, Девіду Ваврі, Віталію Ваврищуку, та Оксані Яворській. Їхній внесок є дуже цінним. Цю книгу переклали на українську в дуже стислі терміни. Ми вдячні Олені Баклановій, Володимирю Гошилику, Вікторії Кіш, Тарасові Омельченку та Катерині Тізенберг за їхню працю над тим, щоб ця книга потрапила до рук українського читача.

### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, 2022. «A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine» CEPR Rapid Response Economics #1. Available at <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>.

Democratic Initiatives Foundation. Independence Day of Ukraine: What Unites Ukrainians and How We See Victory in the Sixth Month of War (survey results, August, 2022). <https://dif.org.ua/article/independence-day-of-ukraine-what-unites-ukrainians-and-how-we-see-victory-in-the-sixth-month-of-war>

European Business Association (2022). Surveys of small businesses that participate in the Unlimit Ukraine project. Second wave: <https://eba.com.ua/malyj-biznes-postupovo-povertayetsya-do-roboty/>, third wave: <https://eba.com.ua/vse-bilshe-msb-povertayetsya-do-roboty-na-tli-skorochennya-finansovyh-rezerviv/>, fourth wave: <https://eba.com.ua/kozhen-p-yatyj-msb-povidomlyaye-pro-vraty-vid-vijny-bilshe-100-tys-dolariv/>

Федосенко, Василь. 2021. «Україна: дослідження споживання та сприйняття медіаконтенту.» Thomson Reuters Foundation. Available at [https://epim.trust.org/application/velocity/\\_newgen/assets/TRFUkraineReport\\_UKRAINE.pdf](https://epim.trust.org/application/velocity/_newgen/assets/TRFUkraineReport_UKRAINE.pdf).

Gradus Research, 2022. Опитування українського бізнесу [Survey of Ukrainian business], July 2022. [https://gradus.app/documents/262/Gradus\\_Forbes\\_Ukrainian\\_Business\\_Survey.pdf](https://gradus.app/documents/262/Gradus_Forbes_Ukrainian_Business_Survey.pdf)

Kuzio, Taras, 2022. «Putin's Russian Empire is collapsing like its Soviet predecessor.» Atalantic Council. Available at <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/>

[putins-russian-empire-is-collapsing-like-its-soviet-predecessor/](#).

National Bank of Ukraine. Monthly Business Outlook Survey: <https://bank.gov.ua/en/statistic/nbusurvey>

United Nations, 2022. «Advance Unedited Version of the report by the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine.» The Office of the High Commissioner for Human Rights. Available at <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-10/A-77-533-AUV-EN.pdf>.

UNCHR (2022). *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #2*. September 2022. [https://data.unhcr.org/en/documents/details/95767#\\_ga=2.39212267.915870792.1666570162-1058101834.1664838407](https://data.unhcr.org/en/documents/details/95767#_ga=2.39212267.915870792.1666570162-1058101834.1664838407)

World Bank. 2022. «Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment, August 2022». Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/pdf/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c.pdf>.

Gradus Research. 2022. «Україна майбутнього». Available at [https://gradus.app/documents/284/Future\\_Ukraine\\_Gradus\\_Research\\_UKR.pdf](https://gradus.app/documents/284/Future_Ukraine_Gradus_Research_UKR.pdf).

Guzman, Jose Miguel. 2022. «The Demographic Tragedy of Ukraine: A Second Holodomor?». Available at <https://nobrainerdata.com/2022/06/17/the-demographic-tragedy-of-ukraine-a-second-holodomor/>.

National Democratic Institute, 2022. «Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України.» Available at <https://www.ndi.org/sites/default/files/Opportunities%20and%20Challenges%20Facing%20Ukraine%E2%80%99s%20Democratic%20Transition%20August%20%28Ukrainian%29.pdf>.

## РОЗДІЛ 1

# Європейська інтеграція України

**Іван Міклош**, Стратегічна рада для втілення Словацького плану відновлення та стійкості

**Павло Клімкін**, Центр національної стійкості та розвитку

### РЕЗЮМЕ

Надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС означає, що ЄС готовий взяти на себе більшу геополітичну роль і протистояти викликам XXI століття. Це також є визнанням належності України до Європи, а не до «російського простору». І Україні, і ЄС довелося докласти чимало зусиль, щоб досягти цього розуміння. Проте ці зусилля дали свої плоди: Україна починає євроінтеграцію не з нуля: з 2014 року в рамках Угоди про асоціацію та додаткових угод, підписаних ЄС та Україною, було здійснено багато реформ. Однак Україні також не потрібні послаблення: для вступу до ЄС необхідне законодавство має бути не лише ухвалене, а й імplementоване. Для цього потрібні сильні та надійні інституції, і ЄС може допомогти Україні створити такі інституції. Трансформація (а не реконструкція) України буде тісно пов'язана з інтеграцією України до ЄС; під час цього процесу зміниться не лише Україна, а і Євросоюз (наприклад, уже ведуться дискусії про зміну механізмів ухвалення рішень у ЄС та деяких його політик).

Досвід «нових» країн-членів ЄС показує, що країни, які швидко запроваджували реформи, наразі перебувають у кращому стані, ніж ті, у яких (як і в Україні) реформування було дуже млявим. Отже, Україні слід швидко запровадити необхідні реформи та повністю використати вікно можливостей, яке відкрила війна. Досвід східноєвропейських держав також свідчить, що переваги євроінтеграції у формі збільшення прямих іноземних інвестицій можна побачити раніше, ніж Україна офіційно вступить до ЄС, оскільки сам процес інтеграції робить країну більш привабливою для інвестицій. Безумовно, для цього Україна має провести необхідні реформи, насамперед у судовій системі.

Щоб ці реформи були успішними, до них має долучитися українське суспільство, щоб нові правила не сприймалися як щось «нав'язане згори». Для цього основні зацікавлені сторони (уряд, бізнес, громадянське суспіль-

ство) мають розуміти стратегію інтеграції України до ЄС та ключові моменти її реалізації. Цю стратегію Україна та ЄС мають розробити спільно.

## 1 ВСТУП

Надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі (ЄС) змінює правила гри не лише для ЄС та України. Воно піднімає низку фундаментальних питань. Наприклад, яким є бачення та сприйняття «Європи XXI століття» та її стосунків з іншими ключовими гравцями? Протягом перших двадцяти років XXI століття ЄС користувався шаблоном XX століття. Попри всі дискусії щодо майбутніх викликів, бажання прийняти їх майже не було. Передбачуваність, уникнення ризику та керованість були основоположними принципами ЄС. Рішення про статус кандидата для України стало «моментом істини» для ЄС. Це був вибір між тим, щоб ЄС став геополітичним гравцем і взяв на себе всі пов'язані з цим ризики та можливості, чи остаточно деградував до виключно економічного союзу, заснованого на чотирьох свободах. Надання Україні статусу кандидата означає, що ЄС обрав перший варіант – стати геополітичним гравцем. Це означає, що ЄС поставив довіру до себе на кін змін у Європі та Євразії.

Рішення про надання Україні статусу кандидата було унікальним у трьох головних аспектах.

- По-перше, хоча рішення про надання країнам Західних Балкан кандидатського статусу також було геополітичним, зумовленим стражданнями та трагедіями Балканської війни, це перший випадок в історії ЄС, коли таке рішення було прийняте під час війни і навіть без загально визнаного бачення завершення цієї війни. Це рішення – безумовно, більше, ніж просто реакція на почуття симпатії та співчуття серед громадян держав-членів ЄС. Це також не просто політичний сигнал підтримки під час війни. ЄС надто добре пам'ятає спроби Росії запобігти підписанню Угоди про асоціацію в 2014 році. Поширене переконання, що лише потенційне членство України в НАТО є чутливим питанням для Росії, виявилось абсолютно хибним, але для спростування цього переконання потрібна була повномасштабна війна. Європейський Союз прийняв рішення, яке було правильним не лише з моральної точки зору, але й зберегло та підвищило довіру до ЄС. Ця довіра буде істотно підірвана, якщо процес вступу України загальмується через Росію. Російська війна – це екзистенційна боротьба за Україну, і головною метою цієї війни є зрив процесу вступу до ЄС. Відтепер протидія цьому російському наміру стане спільним завданням ЄС та України.



- По-друге, рішення про надання статусу кандидата означає, що ЄС більше не бачить Україну як пострадянську країну. Досі неписаний консенсус полягав у тому, що пострадянські країни, за винятком країн Балтії, не могли стати членами ЄС. Він був як геополітичним (невтручання в російську сферу впливу), так і ціннісним («пострадянські» держави вважалися ментально близькими до Росії та «неєвропейськими»). У 2014 році цей неписаний консенсус був поставлений під сумнів, але лише повномасштабна війна Росії проти України змусила ЄС відмовитися від нього. Будь-яка концепція на зразок «добросусідства» більше не має сенсу, і жодна інша концепція буферних держав неможлива. Майдан 2014 року та війна показали, що українці готові пожертвувати життям заради європейських цінностей
- По-третє, Україна є великою за європейськими мірками державою як за територією, так і за населенням. Надання Україні статусу кандидата істотно змінить політичний та економічний баланс всередині ЄС. Дискусія про зміну процесу ухвалення рішень у ЄС уже почалася. Можливо і навіть імовірно, що нова хвиля розширення означатиме зміну базових договорів ЄС. Більше того, це призведе до фундаментального переосмислення відносин між так званою «старою» та «ною» Європою, як і самих цих понять. Аналогічно, величезний сільськогосподарський потенціал України та масштаб її території – це виклик функціонуванню Спільної аграрної політики та регіональної політики ЄС. Цілком імовірно, що ці політики доведеться переглянути. Вони забирають значну частину бюджету ЄС, тому будь-які значні коригування до них є надзвичайно чутливими.

Ці три основні чинники роблять членство України унікальним, разом вони заводять цей процес на незвідану територію. Доброю новиною є те, що Україна вже виконала багато «домашніх завдань» для вступу до ЄС.

## **2 ЩО УКРАЇНА ВЖЕ ЗРОБИЛА ДЛЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Історію України можна писати як історію європейської інтеграції України (й одного дня так і буде). Тут ми робимо спробу вписати євроінтеграцію в історичний контекст і оглянути не лише те, що було досягнуто, але й чому це було досягнуто.

У перші роки незалежності в Україні не було чіткого розуміння того, що таке власне євроінтеграція і для чого вона потрібна. Керівництво держави не змогло усвідомити фундаментальної важливості зближення з ЄС. В цей час було налагоджено відносини з країнами ЄС, розпочато роботу над Угодою про партнерство та співробітництво (УПС). Вона не містила жодних амбіцій

щодо України: це був стандартний набір базових положень, у якому містилися політичні декларації та кілька галузевих питань.

Жодного впливу на реформи УПС не мала, оскільки розширення співпраці не обов'язково потребує додаткових реформ. Такі угоди для України, Росії, Білорусі та інших пострадянських країн були дуже схожі між собою. ЄС хотів юридично пристосувати нові країни та включити до УПС деякі положення, пов'язані з СОТ, в той час, коли пострадянські країни були ще далекі від членства в СОТ (на той час – ГАТТ).

Угода про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною була готова в 1994 році й ратифікована в 1997 році. У ній не було жодного натяку на євроінтеграцію. Водночас країни Центральної Європи змогли розробити та підписати Угоди про асоціацію, і було проведено межі між тими, хто вважався «європейськими», і тими, хто вважався «пострадянськими». До першої групи увійшли країни Балтії. Вважати країни Балтії частиною «Європи» було значною мірою геополітичним рішенням: низка ключових країн ЄС хотіли мати відносини з Росією у різних сферах «через голову» Центральної Європи. Крім того, країни Балтії були політично й ментально набагато більш готові та охочі розпочати справжні реформи, тому що після розпаду Радянського Союзу у них не було іншого вибору: позбутися своєї залежності від Росії означало швидке та рішуче впровадження реформ.

Дивно, але в той час в Україні мало обговорювали цю фундаментальну втрачену можливість. Європейська інтеграція як шанс трансформувати Україну вважалася недосяжною або такою, що шкодить зв'язкам із Росією. А для ЄС це було простим і комфортним рішенням щодо співпраці з пострадянським простором.

Вигодою від укладення УПС було отримання нових інституційних рамок для відносин між ЄС та Україною як на політичному рівні – саміти та ради УПС, так і на робочому «бюрократичному» рівні. Усю цю систему потрібно було підтримувати, що зумовило створення спеціальних підрозділів в українських міністерствах: департаментів у Міністерстві закордонних справ, Міністерстві юстиції, Міністерстві економіки та менших підрозділів у решті міністерств. У Секретаріаті Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента були створені невеликі координаційні підрозділи. Ці підрозділи не мали повноважень впливати на політику та політики України, але були напрочуд ефективними у підготовці десятків нових експертів з питань ЄС та відносин між ЄС та Україною. Ці експерти стали рушійною силою подальших зусиль.

Після 2000 року зародковий процес зближення ЄС та України ставав дедалі потужнішим, оскільки Росія намагалася задушити будь-який натяк на незалежну позицію України. Міністерство закордонних справ запровадило

посаду державного секретаря з питань європейської інтеграції. Україна почала обговорювати відкриття ринків ЄС для деяких українських продуктів, наприклад, молочних продуктів і меду. У Міністерстві юстиції було створено спеціальний департамент, який відповідав за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Ті, хто працював над порядком денним Україна-ЄС, відчували заохочення і підтримку своїх зусиль. Українське громадянське суспільство відкрило для себе порядок денний ЄС і почало над ним активно працювати. Все це створило «вітер змін», інший суспільний настрій, оскільки багато людей почали вірити в можливість вступу до ЄС, і зненацька в активній частині українського суспільства розгорнулася масштабна дискусія про це. Керівництво України підтримало цей «вітер змін», хоча й частково, оскільки хотіло більшої незалежності від Росії, але прагнуло отримувати дешеві російські ресурси. Рішучість Росії утримати Україну у своїй орбіті досягла кульмінації спочатку у протистоянні навколо спроб Росії збудувати дамбу зі своєї території до українського острова Тузла в 2003 році, а потім під час Помаранчевій революції, коли Росія спробувала встановити режим, контрольований нею. Тузла була першою спробою путінської Росії показати Україні, що вона є її сферою не лише впливу, а й панування. Навіть скромні кроки щодо диверсифікації політики, не кажучи вже про переорієнтацію на Європу, викликали жорстку реакцію.

Загалом у 2000-2004 роки було створено професійну та інституційну основу для подальших зусиль з інтеграції України до ЄС. Було встановлено добрі особисті контакти, багато документів і звітів у різних сферах принципово поглибили спільне розуміння викликів і проблем. Обидві сторони почали обговорення відсутності потенціалу УПС та необхідності розпочати роботу над угодою асоційованого типу. Російське економічне домінування було помітним, але деякі інвестори з ЄС почали серйозно розглядати Україну. Це викликало шквал спроб Росії змінити тодішнє українське керівництво на дуже проросійське, а також всеосяжні спроби взяти під контроль українську енергетику.

Росія хотіла залишити Україну винятково у своїй сфері впливу і намагалася утвердити Віктора Януковича як нового проросійського президента України в 2004 році. Її спроба зазнала невдачі, відкривши шлях для нового українського керівництва. Це створило унікальний шанс подати заявку на членство в ЄС і запровадити масштабні реформи. Перший шанс було втрачено, і довіра до успішних реформ незабаром почала згасати через високий рівень корупції та корисливих інтересів, відсутність прогресу в реформах правоохоронної та судової систем. Європейський вимір політики України було посилено через створення посади віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції, але загалом інституційних змін було небагато. Було зрозуміло, що порядок

денний Україна-ЄС потребує радикальних політичних та юридичних змін, щоб відповідати очікуванням українців. Ключовими пріоритетами для України було отримати нову базу для відносин між Україною та ЄС, набути кращий доступ до ринку ЄС і почати працювати над безвізовим режимом. Відповідь на це була двояка. Спочатку ЄС і Україна вирішили розпочати роботу над Угодою про асоціацію, яка мала замінити застарілу УПС (одночасно почалася робота над угодами про асоціацію для Молдови та Грузії).

Другою відповіддю був початок розробки нової політичної рамки для Східної Європи. Європейська політика добросусідства була розділена на два виміри: південний та східний. Останній отримав назву Східне партнерство. Основними рушійними силами такого підходу були Польща та Швеція. Східне партнерство мало на меті зробити «європейський» поворот із дуже легким інтеграційним підходом, тоді як Південний підхід був зосереджений виключно на цілях добросусідства.

Переговори щодо Угоди про асоціацію (УА) створили новий імпульс в Україні. По-перше, вони вимагали від українських експертів вивчити законодавство ЄС та оцінити його можливий вплив на Україну. Реалізація цього завдання спричинилася до формування зовсім іншого рівня знань про право ЄС і вивела дискусії та проекти всередині громадянського суспільства на новий рівень. Найбільш інноваційною ідеєю, запропонованою Україною, було включення до тексту УА юридично зафіксованого зобов'язання з наближення законодавства України до законодавства ЄС. Здійснювалося це через спеціальні додатки до кожного розділу із зазначенням нормативно-правових актів та термінів їх ухвалення. Цей підхід відрізнявся від попередніх УА. Ідея полягала в тому, щоб максимально наблизити Україну до ЄС і чотирьох свобод, що на той момент для ЄС було важко прийняти політично.

Ще до завершення переговорів щодо Угоди ЄС і Україна вирішили розпочати роботу над так званим Порядком денним асоціації – політично, а не юридично зобов'язуючим документом. Ідея полягала в тому, щоб розпочати реалізацію попередньо узгоджених пунктів у проекті УА до її офіційного підписання та набуття чинності. Ідея виявилася надзвичайно ефективною, оскільки допомогла розпочати впровадження норм європейського законодавства в українське законодавство, хоча й в обмеженому обсязі.

Переговори були завершені в 2012 році, і УА була ініційована, але не підписана через тиск і відвертий шантаж з боку Росії. Остаточний текст УА був компромісом між проєвропейськими силами в Україні, які прагнули «більшої інтеграції», та ЄС, який хотів зберегти розмитий та необов'язковий підхід до інтеграції. Отже, УА мала різне значення для всіх учасників. Для ЄС це був спосіб поступово змінювати Україну, «роблячи її кращою», більш прозорою,

заснованою на правилах і більш «європейською». Для проєвропейських сил в Україні це був потенційно потужний інструмент зближення з ЄС, а для тогочасного українського керівництва – спосіб збалансувати спроби Росії підкорити Україну політично та економічно. Остання причина дозволила підвищити рівень амбіцій із наближення до законодавства ЄС, максимально можливого за даних політичних умов.

Для Росії було зрозуміло, що прийняття правил ЄС навіть в обмеженому обсязі створює для Кремля фундаментальну загрозу випустити Україну зі сфери свого впливу. Революція Гідності (також відома як Євромайдан) 2013-2014 років стала реакцією на непідписання УА, а в ширшій перспективі – на дрейф до Росії. Після революції УА підписали, що створило нову реальність для європейської інтеграції. Справжній імпульс і нове відчуття мети виникли завдяки зусиллям зі встановлення безвізового режиму між ЄС та Україною. По-перше, чотири групи чітких контрольних показників створювали натхнення. По-друге, дуже ефективною була система перевірки їх досягнення через цільові місії ЄС. По-третє, весь процес мав на меті побудову довіри між ЄС та інституціями України. Нарешті, політичне та суспільне значення отримання безвізового режиму було вирішальним і створювало позитивний тиск та орієнтацію на результат. Спільна робота над безвізовим режимом залишається прикладом якісної взаємодії та координації.

Окрім дуже конкретно визначеної мети, безвізовий режим був зосереджений на горизонтальних питаннях, таких як реформи правоохоронної системи та інфраструктура для боротьби з корупцією, зокрема Національне антикорупційне бюро та Національна агенція з питань запобігання корупції. Остання стала фактором докорінної зміни для України та українського суспільства, оскільки виявила реальний обсяг активів, якими володіють політики. Починаючи з 2015 року боротьба з корупцією стала головним питанням політичного порядку денного України. Ключовою метою було розпочати розбудову довіри між ЄС та інституціями України, для чого боротьба з корупцією була найважливішим фактором.

Однією з найважливіших сфер УА є Угода про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ). З 2014 року ЄС став основним торговельним партнером України – у 2022 році на ЄС припадало 48% товарної торгівлі України.<sup>12</sup> 4 червня 2022 року ЄС скасував усі торговельні бар'єри (тарифи, квоти тощо), викладені в Додатку 1 до УА. Він також скасував усі антидемпінгові та інші торговельні мита.<sup>13</sup> Рішення ухвалене на один рік на тлі унікальних обставин російської війни та, безумовно, допоможе покращити економічну стійкість України та доступ до спільного ринку ЄС.

<sup>12</sup> Перше півріччя 2022 року, дані НБУ: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external>

<sup>13</sup> <https://export.gov.ua/news/3876-ies-skasuvav-mita-na-ukrainski-tovari>



Напередодні повномасштабного вторгнення опівночі 24 лютого 2022 року українська енергосистема була від'єднана від Росії та Білорусі та почала працювати в тестовому режимі синхронно з ЄС. Незважаючи на всі труднощі, вона виявилася дуже стійкою. 16 березня 2022 року електроенергетичні системи України та Молдови синхронізували з ЄС у тестовому режимі. Для постійного функціонування ще необхідно вжити низку заходів, деякі з яких важко реалізувати під час війни. Тим не менш, паралельне функціонування енергосистем є стабільним і критичним для збереження стійкості української системи. Це чудовий приклад того, як критично необхідні кроки можна робити в надзвичайних умовах, і як війна підштовхнула до глибшої та більш ґрунтовної інтеграції.

Ще однією критичною сферою є транспорт: тут Україна в 2017 році приєдналася до програми TEN-T. Розвиток транспортних коридорів структуровано у два етапи: короткостроковий до 2030 року та довгостроковий до 2050 року. 29 липня 2022 року в Ліоні ЄС та Україна вирішили оновити транспортні карти TEN-T, щоб адаптувати їх до потреб військового часу та узгодити з процесом приєднання. Водночас російські та білоруські маршрути були переглянуті, їхній статус було знижено, що також є принциповою зміною позиції ЄС.

За оцінками Кабінету Міністрів,<sup>14</sup> УА виконано приблизно на 70% на основі прийнятого та введеного в дію законодавства, передбаченого УА. Однак для визначення фактичного рівня виконання потрібен детальний і прискіпливий аудит у кожній сфері. Сьогодні Єврокомісія працює над загальним аудитом, але, безумовно, знадобляться більш детальні галузеві аудити.

Під час імплементації УА в Україні постійно виникали ідеї щодо розширення сфер зближення. В УА міститься пункт про те, що Рада асоціації може прийняти рішення про зміну масштабу зближення. Одним із найяскравіших прикладів є українська ідея поступово імплементувати все законодавство ЄС у газовій сфері через зміну додатку XXVII УА як єдиної ефективної можливості створити українську газотранспортну систему як невід'ємну частину європейської мережі.

Хоча українські досягнення на шляху до європейської інтеграції можна охарактеризувати як нерівномірні в різних сферах, політично, економічно, інституційно та юридично Україна наблизилася до точки, де подальший прогрес без зміни рамок відносин з ЄС на повністю інтеграційний режим може бути лише точковим. Статус кандидата є можливістю саме такої зміни режиму. Це має надати новий імпульс для проривних, а не поступових реформ. Відновлення та вступ до ЄС разом мають запустити масштабну та безпрецедентну трансформацію України. Основою цієї трансформації є

<sup>14</sup> Про це повідомила віце-прем'єр-міністр з питань євроінтеграції: <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3555222-ukraine-fulfilled-70-of-its-obligations-under-association-agreement-with-eu-stefanishyna.html>

принцип післявоєнної реконструкції «відбудувати краще, ніж було».

Щоб поглянути на інтеграцію України в історичній перспективі, розглянемо досвід країн Східної Європи. Висвітлення політичних та економічних труднощів та переваг процесу інтеграції надає корисні уроки для його структурування.

### **3 РЕФОРМИ ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ – ДВІ СТОРОНИ ОДНІЄЇ МЕДАЛІ**

Три десятиліття посткомуністичного розвитку в країнах Центральної та Східної Європи підтвердили, що прогрес у системних реформах та євроатлантичній інтеграції були вирішальними для успіху посткомуністичної трансформації. Ці два процеси були тісно пов'язаними, взаємообумовленими, взаємодоповнюваними та взаємопідтримуючими.

Найкраще це підтверджує саме Україна та її порівняння з реформами та інтеграцією схожих країн (зокрема, Польщі, країн Балтії, Словаччини, а також Болгарії та Румунії). В принципі, без політичних та економічних реформ неможливий не лише вступ до ЄС, але й початок інтеграційного процесу. Саме прагнення людей отримати перспективу вступу до ЄС створює сильні стимули для політиків просувати необхідні реформи, незважаючи на політичні втрати та ризики.

Країни, які вирішили подати заявку на членство в ЄС<sup>15</sup> на початку (або під час) першої половини 1990-х років, уже тоді визначили доволі чіткі цілі реформ. Ці цілі були «маяками» у складному процесі посткомуністичного переходу під час впровадження необхідних реформ та розбудови інституційної основи парламентської демократії та функціонуючої ринкової економіки.

Натомість Україна (та інші країни, що залишилися у складі Співдружності Незалежних Держав) не мала цих цілей і цього інтеграційного якоря. Це була одна з причин (хоча й не єдина), чому в Україні не було реформ і чому в 1990-х виникла спотворена, корумпована олігархічна система, в якій олігархи захопили державу та поховали спроби реформування та євроінтеграції. Найвідомішим прикладом такої невдалої спроби стала доля Помаранчевої революції 2004 року. Які ще були причини?

#### **3.1 Три моделі посткомуністичного переходу та вплив євроінтеграції**

Хоча причини різної успішності посткомуністичного економічного розвитку дуже різні, і їх дуже важко кількісно оцінити, в принципі, ми можемо сказати, що ключову роль зіграли географія та історія. Країни, які були географічно ближчі

<sup>15</sup> Так звані Європейські угоди, які встановлюють рамки для лібералізації торгівлі між ЄС і посткомуністичними країнами, були укладені в середині 1990-х років 10 країнами, які пізніше приєдналися до ЄС під час першої хвилі розширення в 2004 році (Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина та Словенія), або у другій хвилі у 2007 році (Болгарія та Румунія).

до передових західних країн із ринковою економікою, були більш успішними в проведенні реформ та інтеграції. Натомість, чим довше в країні існувала деформована політична система (особливо комунізм) і чим коротшим був її історичний досвід демократії та ринкової економіки, тим повільнішим і неуспішнішим був процес реформування та інтеграції. Географія та історія, звісно, також пов'язані з релігією, культурними та цивілізаційними цінностями, неформальними правилами, довірою між людьми, ефективністю інституцій, освітою, існуванням еліт, інтересом до суспільних справ та багатьма іншими аспектами й передумовами успішної посткомуністичної трансформації.

Цікавим є також зв'язок між демократією та прогресом посткомуністичних реформ. Хоча на початку 1990-х років могло здатися (і справді, багато спостерігачів боялися), що демократія зробить успішну трансформацію неможливою через політичну ціну неминучої рецесії перехідного періоду та страх людей перед невизначеністю й новими умовами, виявилось, що все якраз навпаки. Найдемократичніші посткомуністичні країни є також найуспішнішими. Значну роль тут відіграла євроінтеграція.

Політична економія зазвичай розрізняє два основні підходи до посткомуністичної економічної трансформації – так званий радикальний підхід (який його противники називали шоковою терапією) і так званий поступовий підхід. З часів падіння комунізму точаться гарячі політичні та наукові дебати про те, який із них кращий і доцільніший. Польські реформи під проводом Лешека Бальцеровича були типовим прикладом радикального підходу, тоді як поступовість асоціювалася з угорською посткомуністичною трансформацією. Сьогодні дані свідчать про те, що «...стратегія швидких, багатогранних і одночасних реформ спрацювала набагато краще, ніж повільне реформування», і що «загалом швидкі темпи реформ призвели до менших, а не більших, економічних спадів».<sup>16</sup> Однак проблема полягає в тому, що цей біполярний поділ є надто спрощеним. Він не враховує ні характеру різних вихідних умов, ні ролі, яку відіграло бажання країн інтегруватися до Європейського Союзу в процесі переходу.

На нашу думку,<sup>17</sup> існує не дві, а три основні моделі посткомуністичної трансформації: радикальна, поступова та спонтанна. Спонтанна модель є підвидом поступової моделі, але настільки важливим та специфічним підвидом, що потребує особливої уваги, особливо в контексті європейської інтеграції України (та інших країн-кандидатів).

Поступова модель трансформації була успішною лише в двох країнах – Угорщині та Словенії. В деяких країнах (Болгарія, Румунія та частково Словаччина) вона призвела до невдач і була скасована, переважно завдяки

<sup>16</sup> Treisman Daniel, 2014.

<sup>17</sup> Див. більше у Miklos, 2021: <https://cebr.vse.cz/pdfs/cbr/2021/02/05.pdf>

їхній інтеграції до Європейського Союзу.

Специфічні умови в Угорщині та Словенії існували тому, що в них часткові ринкові реформи були проведені принаймні за два десятиліття до падіння комунізму. Це створило певну гібридну систему частково планової, централізовано контрольованої економіки, але з відносно сильними елементами ринкової економіки. В обох країнах можливості для поступової трансформації створювалися за багато років до падіння комунізму. Словенія була найменшою та найбільш економічно розвиненою частиною Югославії, яка десятиліттями дотримувалася відносно ліберальної політичної та економічної моделі, незалежної від Москви. Крім того, Словенія є невеликою країною і межує з Італією та Австрією. На відміну від усіх інших частин колишньої Югославії, вона не постраждала від військового конфлікту після розпаду країни.

Те саме загалом можна сказати й про Угорщину. Тут з кінця 1960-х років комуністичний режим був відносно ліберальним і відкритим. Існував відносно потужний сектор малого та середнього бізнесу, централізоване планування було не обов'язковим, а лише орієнтовним, і, що найважливіше, Угорщина поступово запроваджувала деякі інститути ринкової економіки з кінця 1960-х років. Іншими словами, Словенії та Угорщині не потрібно було проводити деякі реформи після падіння комунізму, тому що вони вже зробили їх задовго до того, ще за комуністичного режиму. Порівняння розбіжностей у термінах впровадження реформ в Угорщині та Чехословаччині в таблиці 1 це чітко ілюструє.

**Таблиця 1. Хронологія реформ в Угорщині та Чехословаччині**

<b>Реформаційний захід</b>	<b>Угорщина</b>	<b>Чехословаччина</b>
Скасування обов'язкових до виконання планів	1968 рік	1990 рік
Скасування централізованого нормування (квотування)	1968 рік	1990 рік
Перші кроки до лібералізації цін	1968 рік	1991 рік
Єдиний обмінний курс	1981 рік	1991 рік
Вступ до Світового банку та Міжнародного валютного фонду	1982 рік	1990 рік
Приватні підприємства	1982 рік	1991 рік
Закон про банкрутство	1982 рік	1992 рік
Дворівнева банківська система	1987 рік	1990 рік
Нова система оподаткування доходів	1988 рік	1993 рік
Нова система податку на додану вартість	1988 рік	1991 рік
Господарський кодекс	1989 рік	1991 рік
Лібералізація зовнішньої торгівлі	1989 рік	1991 рік
Система допомоги з безробіття	1989 рік	1991 рік

Після падіння комунізму стара політико-економічна інституційна структура зруйнувалася швидко, за лічені дні чи тижні. Формальні правила, засновані на керівній ролі Комуністичної партії, на командній економіці та централізованому визначенні цін, обсягів виробництва, інвестицій, споживання, кредиту, на відсутності політичної та економічної свободи, на відсутності політичної та економічної конкуренції, на відсутності приватної власності та підприємництва – все це раптово втратило чинність за кілька днів чи тижнів.

Отже, стара система розвалилася, а нової не існувало. Цілком логічно утворився інституційний вакуум.

Усі інші посткомуністичні країни<sup>18</sup> (крім Угорщини та Словенії) мали лише дві реалістичні альтернативи після падіння комунізму. Або швидка й радикальна, або спонтанна трансформація. Справді, без швидкого створення нової інституційної бази цілком логічно виникли хаос, макроекономічна нестабільність, висока інфляція та відсутність будь-яких правил, тобто стихійна трансформація. Хрестоматійним прикладом такого розвитку подій<sup>19</sup> стала Україна. Люди з колишньої комуністичної номенклатури (особливо «червоні директори» великих державних підприємств), комуністичних спецслужб та організованої злочинності поступово здобули економічну, а згодом і політичну владу. Вони здійснили хрестоматійне захоплення держави<sup>20</sup> й унеможливили реальні реформи, а отже, інтеграцію країни до ЄС.

### **3.2 Польща, Румунія, Болгарія та Україна**

Польща розпочала радикальні реформи під керівництвом Лешека Бальцеровича на початку 1990-х років. Вони включали відкриття економіки, лібералізацію цін, девальвацію валюти в поєднанні з внутрішньою конвертованістю, а також жорстку грошово-кредитну та бюджетну політику для приборкання інфляції після початку лібералізації цін. Іншим заявленим пріоритетом була приватизація.<sup>21</sup>

В Болгарії, Румунії та Україні початок 1990-х років був пов'язаний із дуже схожим спонтанним реформуванням. Стара система розвалилася, нова не була явно створена урядом і парламентом, а тому почала виникати стихійно. Цю різницю найкраще ілюструє те, як країни, про які йдеться, впоралися з інфляцією в першій половині 1990-х років. Якщо в Польщі вона становила<sup>22</sup> 208,6% (у Чехії лише 103,4%), то в Болгарії – 647%, в Румунії – 805,7%, а в Україні – 7303%. Подібні відмінності на користь моделі радикальних реформ можна виявити, порівнюючи темпи економічного зростання (або падіння) після

<sup>18</sup> І крім решти Югославії, де, крім Словенії, точилася війна.

<sup>19</sup> Див. більше у Miklos, Kukhta, 2019.

<sup>20</sup> Hellman Joel, 1998.

<sup>21</sup> Дуже схожа модель трансформації була розпочата в Чехословаччині під керівництвом Вацлава Клауса з початку 1991 року.

<sup>22</sup> Сума річних темпів інфляції за 1991-1995 роки, джерело ЄБРР.



падіння комунізму.

У таблиці 2 наведено дані щодо інфляції за перші дванадцять років реформ у кожній із трьох моделей переходу.

**Таблиця 2.** Середньорічні та максимальні темпи інфляції 1991-2002 років

Поступова трансформація			Радикальна трансформація			Спонтанне перетворення		
Словенія	12,3%	32%	Чехія	6,6%	11%	Румунія	99,8%	256%
Угорщина	18,1%	34%	Словаччина	8,3%	13%	Болгарія	155,9%	1 058%
			Литва	17,1%	72%	Росія	161,4%	875%
			Латвія	19,2%	91%	Молдова	235,0%	1 308%
			Польща	22,3%	45%	Білорусь	531,6%	2 220%
			Естонія	22,5%	90%	Україна	696,3%	4 735%
Середнє	15,2%	33%	Середнє	16,0%	53,7%	Середнє	196,7%	1 742%

Джерело: Європейська економічна комісія ООН (2004); Примітка: перше число – середня інфляція, друге число – максимальна інфляція

У країнах поступової та радикальної трансформації середня та пікова інфляція були дуже схожими та не дуже високими. У країнах спонтанної трансформації середня інфляція в 1991-2002 роках була в дванадцять разів вищою, а найвища інфляція була в середньому в 52 рази вищою, ніж у країнах поступової трансформації, і в 33 рази вищою, ніж у країнах радикальної трансформації.

Незважаючи на все вищезазначене, Румунії та Болгарії вдалося більш-менш успішно уникнути пастки спонтанної трансформації (Румунії більше, ніж Болгарії – див. табл. 3). Важливим фактором став процес вступу до ЄС, який успішно завершився для цих двох країн у 2007 році.

**Таблиця 3.** ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності (1992, 2021, %)

	1992 (%)	2021 (%)
Україна	100	100
Болгарія	105	188
Румунія	68,5	249
Польща	93,9	264

Джерело: Світовий банк (data.worldbank.org)

### 3.3 Особливий приклад Словаччини

Історія реформ та інтеграції Словаччини може бути повчальною та надихаючою для України з кількох причин. Після падіння комунізму Словаччина була частиною Чехословаччини і насолоджувалася успішними радикальними реформами, розпочатими на початку 1991 року під керівництвом Вацлава Клауса. Імовірно, якби Словаччина зустріла падіння комунізму як незалежна країна, процес реформ, швидше за все, був би спонтанним і подібним до Болгарії, а не Польщі. Це сталося б через відсутність готових та ідейних реформаторів, які були ще однією передумовою успішних радикальних реформ одразу після падіння комунізму та відсутність яких була однією з важливих причин спонтанної трансформації в інших країнах, у тому числі в Україні.

З 1992 по 1998 роки Словаччиною керував популістський і антиреформаторський уряд Володимира Мечіара, що призвело не лише до поділу Чехословаччини з 1 січня 1993 року, а й до зупинки реформ, зростання корупції та ізоляції країни і зрештою до виключення Словаччини з переговорів про вступ до ЄС, НАТО та ОЕСР. Словаччина вважалася на той час (разом із Білоруссю Лукашенка та Югославією Мілошевича) прикладом неліберальної демократії у Європі.

Словаччина подала заявку на вступ до ЄС у 1995 році. У своєму висновку від липня 1997 року Європейська комісія зазначила, що Словаччина не відповідає політичним критеріям, встановленим Радою Європи в Копенгагені у 1993 році (так звані Копенгагенські критерії). На основі цієї оцінки Рада Європи на своєму засіданні в Люксембурзі в грудні 1997 року вирішила виключити Словаччину з початку переговорів про вступ.<sup>23</sup> Так Словаччина вибула зі спільних інтеграційних зусиль Вишеградської четвірки (V4) не лише щодо ЄС, а й щодо НАТО.<sup>24</sup>

Тодішній прем'єр-міністр Мечіар відреагував на такий розвиток подій, сказавши, що якщо Захід нас не хоче, ми розвернемося до Сходу. Ця загроза мобілізувала всі демократичні, реформістські й прозахідні політичні партії та громадянське суспільство. Восени 1998 року, хоча Мечіар переміг на виборах, він не зміг сформувати уряд, оскільки опинився в ізоляції. Нову широку коаліцію сформували дев'ять політичних партій різного ідеологічного спрямування. Проте всіх їх об'єднувало пріоритетне завдання подолання «інтеграційного розриву» й насамперед вступ Словаччини до Європейського Союзу разом із нашими сусідами з Вишеградської четвірки. Брюссель відреагував на результати виборів у Словаччині, запропонувавши створити робочу групу високого рівня для підготовки перезапуску процесу підготовки вступу до

<sup>23</sup> Розпочато переговори з Чехією, Угорщиною, Польщею, Словенією, Естонією та Кіпром.

<sup>24</sup> Інші країни V4 (Чехія, Польща та Угорщина) приєдналися до НАТО в 1999 році, Словаччина – лише у 2004 році.

ЄС. Новий уряд прийняв цю пропозицію, розпочав необхідні реформи, вжив заходів для макроекономічної стабілізації, а згодом Рада Європи в грудні 1999 року в Гельсінкі запросила Словаччину приєднатися до переговорів про вступ. Отже, Словаччина втратила два роки, але новий широкий коаліційний уряд Мікулаша Дзурінди зумів подолати «інтеграційний розрив», і Словаччина приєдналася до ЄС 1 травня 2004 року разом з іншими країнами V4, країнами Балтії, Словенією, Кіпром та Мальтою.

Словаччина не лише наздогнала інші країни V4 в інтеграції, а й стала з 1 січня 2009 року єдиною країною цієї групи, яка приєдналася до Єврозони.

Цей поворот став можливим завдяки тому, що два уряди Мікулаша Дзурінди в 1998-2006 роках продемонстрували дуже сильну реформаторську й інтеграційну волю та сміливість. Перший уряд (1998-2002 років) займався усуненням євроінтеграційного розриву та реформами, які були передумовою для цього. Другий Уряд (2002-2006 років) провів реформи, які не були необхідними з точки зору вступу до ЄС, але привели до фундаментальної зміни іміджу країни, залучили багато прямих іноземних інвестицій, поклали початок швидкому зростанню і стрімкому наближенню до розвинутих країн, що зрештою дозволило Словаччині вступити до Єврозони.<sup>25</sup>

Словаччина за відносно короткий час зуміла кардинально змінити свій імідж. Якщо в 1997 році країна ще вважалася «чорною дірою Європи» (Мадлен Олбрайт), то в 2004 році Світовий банк оголосив її найбільш реформованою країною в світі, а світові ЗМІ почали називати її «Татранським тигром».

Європейська інтеграція відіграла вирішальну роль у цій історії успіху. Стан економіки та суспільства, успадкований у 1998 році від урядів Мечіара, був жахливим, а багато реформаторських заходів – непопулярними та політично ризикованими. Крім того, в коаліції було дев'ять політичних партій, другою за потужністю була колишня Комуністична партія, яка виступала проти будь-яких непопулярних, але також ринкових реформ. Крім того, існували природні розбіжності між консервативною та ліберальною партіями, а також між словацькою та угорською партіями. Прем'єр-міністр Дзурінда зміг стабілізувати та пом'якшити всі ці проблеми, протиріччя та напругу, а коаліція під його керівництвом змогла проштовхнути всі необхідні реформи та зберегти уряд з двох конкретних причин. По-перше, беззаперечними є навички політичного лідерства Дзурінди. Другим, навіть більш важливим, був загально визнаний пріоритет, який надавали не лише політики коаліції, але і їхні виборці подоланню інтеграційного розриву, щоб приєднатися до ЄС разом із сусідами Словаччини – Чехією, Угорщиною та Польщею. Без цього інтеграційного якоря неможливо було б не лише провести всі необхідні

<sup>25</sup> Для більш детального опису історії словацьких реформ див. Miklos Ivan, 2014.

реформи, але й утримати таку широку та розмаїту коаліцію протягом усього терміну повноважень.

### **3.4 Інтеграція та реформи, торгівля та інвестиції**

В принципі, існує кореляція між реформами, інтеграцією, торгівлею та інвестиціями. Чим більше реформ, тим швидша інтеграція, чим більше інтеграції, тим більше торгівлі та інвестицій. Але правильно й зворотне. Чим ширші та тісніші торговельні відносини та чим більше інвестицій надходить від «старих» держав-членів ЄС до претендентів на членство, тим більш гарантованим є успіх інтеграції. Це можна дуже чітко простежити в 10 країнах Центральної та Східної Європи (країни ЦСЄ10), які приєдналися до ЄС під час першої (2004) та другої (2007) хвиль розширення.

Важливо те, що, хоча ЄС<sup>26</sup> не був здатний і готовий швидко прийняти до себе нові посткомуністичні країни після падіння комунізму, він відкрився для них через торгівлю та інвестиції. Двосторонні угоди між ЄС та окремими країнами (так звані Європейські угоди) визначили правила лібералізації торгівлі ще на початку 1990-х років.<sup>27</sup>

Хоча ці європейські угоди прямо не обіцяли майбутнього членства в ЄС, вони сприяли прискоренню інтеграції, оскільки створили рамки для тіснішої економічної співпраці. Це було очевидно вже у червні 1993 року, коли на саміті ЄС у Копенгагені асоційованим країнам Центральної та Східної Європи було запропоновано перспективу членства та визначено його умови<sup>28</sup> без встановлення конкретних дат. Проте було зрозуміло, що зокрема економічні умови для вступу (функціонуюча ринкова економіка та конкурентоздатність всередині ЄС) не можуть бути виконані без взаємозв'язку торгівлі та інвестицій.

Така торговельна відкритість щодо ЄС також пов'язана з більшою відкритістю до решти світу. Не випадково країни, які повільно лібералізували свою торгівлю з ЄС, також повільно приєднувалися до Світової організації торгівлі. Більшість країн ЦСЄ10 приєдналися до СОТ у 1995-1999 роках,<sup>29</sup> тоді як інші країни з перехідною економікою зробили це набагато пізніше (Україна у 2008 році, а Росія у 2012 році).

Отже, об'єднання ринків ЄС із ринками країн ЦСЄ10 почалося одразу після падіння комунізму. Найшвидшими були країни, які не застрягли в спонтанній трансформації та або змогли успішно реалізувати модель радикальних

<sup>26</sup> На той час Європейське співтовариство.

<sup>27</sup> Угоди з Чехословаччиною, Угорщиною та Польщею були підписані вже в грудні 1991 року. До середини 1990-х років усі країни ЦСЄ10, які приєдналися до ЄС під час першої та другої хвиль розширення, підписали такі угоди.

<sup>28</sup> Це були три умови. Перша – забезпечити стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини та захист національних меншин. По-друге, це створення функціонуючої ринкової економіки та здатність протистояти конкурентному тиску та ринковим силам усередині ЄС. По-третє, це здатність брати на себе зобов'язання членства, зокрема дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзів. На Мадридському саміті в грудні 1995 року Європейська Рада розширила Копенгагенські критерії, щоб включити зобов'язання забезпечити створення необхідної адміністративної спроможності для впровадження законодавства ЄС.

<sup>29</sup> За винятком Литви, яка приєдналася в 2001 році.

реформ,<sup>30</sup> або мали передумови для успішної поступової моделі реформ<sup>31</sup>. Як зазначають Gros і Steinherr,<sup>32</sup> переорієнтація зовнішньої торгівлі на розвинені західні економіки, і особливо на ЄС, почалася в успішних посткомуністичних країнах одразу після падіння комунізму. Крім того, загальний обсяг цієї торгівлі, тобто економічна відкритість країн з перехідною економікою, значно виросла.

На думку Gros,<sup>33</sup> «країни, які не уклали Європейські Угоди, опинилися в не вигідному становищі. Цей аспект Європейських Угод був зрештою вирішальним і призвів до істотно різних шляхів розвитку». Серед таких країн була Україна, і факти показують, що «Євразійський Союз, який просуває Росія, ніколи не зможе конкурувати з ЄС у торговельній інтеграції. Росія просто не інтегрувалася в глобальний ланцюжок доданої вартості і тому не може запропонувати цю інтеграцію своїм сусідам.»<sup>34</sup>

Окрім обсягу та географічної структури зовнішньої торгівлі, ще важливішою є її товарна структура, зокрема частка експорту готової продукції (особливо з більшою доданою вартістю) та експорту сировини й матеріалів. Як свідчать Francois та Worz,<sup>35</sup> між 1995 і 2007 роками експорт країн ЦСЄ10 виріс на 440%, що значно перевищує середньосвітовий темп зростання (175%). Таке зростання було б неможливим без структурних та якісних змін в експорті, які, у свою чергу, були б неможливими без значного зростання ПІІ.

Інвестиції<sup>36</sup> є важливою передумовою успіху, особливо у випадку посткомуністичних країн, які страждають від недостатнього інвестування, застарілої економічної структури (особливо промисловості) та браку власних приватних і державних інвестиційних ресурсів. Водночас вони зазвичай мають потенціал відносно добре освіченої, кваліфікованої та дешевої робочої сили, тому для прямих іноземних інвестицій такі країни пропонують дуже прибуткові взаємовигідні умови. Але це лише за наявності принаймні базових стандартів захисту прав власності, якості державних послуг та бізнес-середовища. Це, знов-таки, пов'язане з реформами та інтеграцією.

Емпіричні дані свідчать про те, що рівень інвестицій в основний капітал, що перевищує 25% ВВП, є необхідною (хоча і недостатньою) передумовою для високого та сталого економічного зростання.<sup>37</sup> Рівень інвестицій в основний капітал<sup>38</sup> в Україні протягом 2016-2020 років у середньому становив 15,9% ВВП, а ВВП в 2020 році сягнув 136,2 млрд євро. Це означає необхідність збільшення інвестицій в основний капітал щонайменше на 13 млрд євро на рік. Це велика

<sup>30</sup> Польща, Чехословаччина, країни Балтії.

<sup>31</sup> Угорщина та Словенія.

<sup>32</sup> Gros, Steinherr, 2004.

<sup>33</sup> Gros, 2014.

<sup>34</sup> Gros, 2014.

<sup>35</sup> Francois, Worz, 2011.

<sup>36</sup> Точніше, прямі іноземні інвестиції.

<sup>37</sup> Ruchir Sharma, 2016 рік (це темпи зростання в середньому близько шести відсотків за принаймні десять років).

<sup>38</sup> Про це свідчать дані Єврокомісії в оцінці заявки України на отримання статусу кандидата.

сума, і є три потенційних джерела таких інвестицій, але два з них (державні інвестиції та внутрішні приватні комерційні джерела) були обмежені ще в довоєнний період. Під час війни чи повоєнної відбудови вони будуть ще більше обмежені. Офіційні гранти та позики від союзників, ЄС та міжнародних фінансових інституцій могли б забезпечити ресурси, яких бракуватиме внаслідок війни, але вони не подолають інвестиційний розрив, який уже існував до війни і може бути відносно швидко закритий лише прямими іноземними інвестиціями. Однак це залежатиме від реального прогресу в інтеграції та реформах.

Аналіз переваг інтеграції до ЄС для нових держав-членів показує дві важливі речі, від яких Україна в майбутньому може отримати значну користь. По-перше, переваги членства в ЄС для нових країн почали матеріалізуватися заздалегідь, тобто ще до офіційного приєднання до ЄС.<sup>39</sup> Другою гарною новиною для України може бути те, що чим гірші початкові умови країни, тим більші вигоди від інтеграції.

### **3.5 Події в Україні після Революції Гідності – фіаско чи успіх інтеграції та реформ?**

Зважаючи на все вищесказане, очевидно, що до 2014 року Україна була хрестоматійним прикладом стихійної трансформації. Це породило недовіру, корумповану олігархічну систему, хоч і з сильним неурядовим сектором і по суті плюралістичною демократичною політичною системою, яка була спотворена олігархами та корупцією.

Проте з 2014 року відбулися фундаментальні зміни. Країна вперше справді почала проводити необхідні реформи та серйозно працювати над процесом вступу до ЄС. Найважливішою передумовою було те, що анексія Росією Криму та окупація сходу України переконали більшість раніше проросійськи налаштованої частини українського суспільства в тому, що єдина реальна альтернатива і необхідна умова для гідного життя (якщо не для них самих, то принаймні для їхніх дітей та онуків) – це євроатлантична інтеграція країни. Після розв'язання путінським режимом повномасштабної злочинної війни проти України підтримка євроатлантичної орієнтації країни сьогодні ще сильніша.<sup>40</sup>

Україна здійснила багато необхідних реформ між 2014 і 2022 роками та досягла значного прогресу в імplementації Угод між Україною та ЄС.<sup>41</sup> Є сфери, де відбулися серйозні позитивні зміни, але все ще є важливі сектори та сфери,

<sup>39</sup> Campos, Coricelli, Moretti, 2014.

<sup>40</sup> Згідно з опитуванням, у вересні 2022 року 86% українців підтримують вступ до ЄС і 83% підтримують вступ до НАТО: [https://ratinggroup.ua/uk/research/ukraine/dinam\\_ka\\_zovn\\_shno-pol\\_tichnih\\_nastro\\_v\\_naselennya\\_1-2\\_zhovtnya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/uk/research/ukraine/dinam_ka_zovn_shno-pol_tichnih_nastro_v_naselennya_1-2_zhovtnya_2022.html)

<sup>41</sup> Угода про асоціацію та Угода про глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі (УА та ПВЗВТ).



де залишаються проблеми та старі порядки. З 2014 року і до початку війни Україна змінювалася в правильному напрямку і трансформувалася в діючу ринкову економіку.<sup>42</sup> Також спостерігається очевидний і помітний прогрес у виконанні Копенгагенських критеріїв, про що свідчить факт надання Україні (і Молдові) статусу країни-кандидата. Позитивний висновок<sup>43</sup> Європейської Комісії щодо заявки України на отримання статусу кандидата красномовно свідчить про (переважно) позитивні результати імплементації Угод між Україною та ЄС, включно з імплементацією багатьох розділів європейського права. На відміну від країн ЦСЄ10, Україна вже почала імплементувати окремі розділи законодавства ЄС заздалегідь, до офіційного початку переговорів про вступ і до надання статусу кандидата.

Отже, зрозуміло, що реформи та інтеграційний прогрес після 2014 року відбувалися, що досить суттєво проявилось в географічній переорієнтації української торгівлі, але дуже незначно у припливі інвестицій, реструктуризації та модернізації української економіки, зростанні показників промислового експорту чи економічного зростання й економічного зближення.

Виникають логічні запитання: якщо прогрес у реформах та інтеграції є таким значним, як це можливо, що Україна досі не отримала більшої користі від процесу інтеграції (до війни, між 2014 та 2021 роками) і не повторила приклад країн ЦСЄ10, які отримали вигоди від нього ще до приєднання до ЄС. І чому так сталося, що, незважаючи на дуже низький початковий економічний рівень і очевидно високий невикористаний потенціал, реформи та інтеграційний прогрес не привели до вищого економічного зростання? Відповідь на це питання дуже важлива. Вона дозволить нам визначити перепони та загрози, яких слід уникати, помилки, на яких слід вчитися, а також можливості, якими варто скористатися.

Серед причин недостатнього (чи принаймні невідповідного) реального ефекту від реформ та інтеграційного прогресу є гірші зовнішні та внутрішні умови в Україні після 2014 року порівняно з країнами ЦСЄ10 у 1990-х та 2000-х роках. Зовнішні переважно пов'язані зі зниженням прагнення до розширення ЄС у старих державах-членах. Це пов'язано з їхніми власними внутрішніми проблемами та загрозами, а також із розчаруванням розвитком подій у деяких нових державах-членах (особливо в Угорщині, а також у Польщі, Болгарії та Румунії). До цього слід додати вплив соціальних медіа на поширення невдоволення, скептицизму, дезінформації тощо. Крім того, Україна (на відміну від країн ЦСЄ10 у 1990-х і 2000-х роках) не мала чіткої обіцянки членства аж до червня 2022 року.

Внутрішні труднощі України були, у свою чергу, зумовлені конфліктом із

<sup>42</sup> Більше див. у Міклош, Кухта, 2019.

<sup>43</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en)

Росією на сході країни, а також глибиною успадкованих проблем і диспропорцій.

Проте Україна отримувала значну фінансову, технічну, експертну, а також гуманітарну допомогу та підтримку від західних союзників, міжнародних фінансових інституцій та ЄС ще до повномасштабної війни – між 2014 та 2021 роками.<sup>44</sup>

Найбільшою суб'єктивною причиною відсутності прогресу в реформах є те, що можна й потрібно було реалізувати набагато більше реформ. А ті, що були впроваджені, часто проштовхувались західними партнерами під загрозою припинення фінансової допомоги. Найдієвішим інструментом у цей період була загроза дефолту. Якби Міжнародний валютний фонд (а за ним й інші міжнародні інституції) призупинив свою програму та співпрацю з Україною, ризик дефолту був би реальним. Відсутність відповідальності українського політичного керівництва за впровадження реформ не залишилася в минулому ані після 2014 року, ні навіть зараз,<sup>45</sup> хоча прогрес у порівнянні з минулим очевидний.

Найслабші реформи та інтеграційні зусилля після 2014 року наразі в силових структурах, судовій системі, правоохоронних органах, боротьбі з корупцією та обмеженні впливу олігархів. Ніщо не демонструє це краще, ніж той факт, що надзвичайно позитивний висновок Європейської Комісії стосовно заявки України на отримання статусу кандидата містить сім конкретних рекомендацій щодо необхідних реформ. Шість<sup>46</sup> із них стосуються вищезазначених сфер.

Здається, саме тут криється основна проблема. Саме ці сфери є надзвичайно важливими для іноземних інвесторів, особливо у сфері прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Крім того, ці теми дуже привабливі для ЗМІ. Якщо до спраги ЗМІ (як вітчизняних, так і зарубіжних) до скандалів додати активну російську пропаганду та вплив соцмереж, то не дивно, що проблеми та невдачі обговорюються значно частіше, ніж успіхи реформ та інтеграції. Тим паче, що ці успіхи лише часткові, та й то нав'язані ззовні. Згодом це формує громадську думку, яка також впливає на думку переважної більшості інвесторів.

Справді, складніші зовнішні та внутрішні умови України для реалізації реформ та інтеграційного прогресу були реальністю ще до війни. Однак проблема полягає в тому, що реакцією на складніші умови має бути не

<sup>44</sup> Mathernova, 2019.

<sup>45</sup> Цю проблему дуже добре ілюструє процес призначення нового керівника САП. Під тиском західних партнерів було проведено прозорий відбір та оцінку кандидатів на посаду очільника САП, за результатами яких конкурсна комісія вже 21 грудня 2021 року визначила Олександра Клименка найкращим кандидатом на цей пост. Однак понад півроку, до липня 2022 року, пропозиція щодо його призначення блокувалася в Офісі Президента. Слідчий НАБУ Клименко набрав 246 балів, а прокурор Генпрокуратури Андрій Синюк – 229 балів. Але оскільки Синюк був фаворитом Офісу Президента, пропозицію про призначення Клименка блокували понад півроку. Це також могло бути пов'язане з тим, що Клименко розслідував справу про корупцію заступника голови Офісу Президента Єрмака Олега Татарова. Тоді це розслідування «завершили», передавши його з компетенції НАБУ та САП до інших слідчих органів та Генпрокуратури. Лише в липні 2022 року Клименка нарешті призначили керівником САП, але, швидше за все, через те, що це було однією з семи чітких умов і вимог Євросоюзу у зв'язку з затвердженням статусу кандидата України в червні 2022 року.

<sup>46</sup> Єдина рекомендація з іншої категорії – це захист прав національних меншин.

менше, а більше реформ. Не менше, а більше відповідальності за ці реформи. Не менше, а більше сміливості, волі та бажання просувати, обговорювати та впроваджувати реформи. Тільки тоді це може спрацювати. Лише тоді можна отримати бажані та очікувані за таких умов результати.

#### 4 ВІЙНА, РЕФОРМИ ТА ІНТЕГРАЦІЯ

Війна – це страшна річ, але вона все змінила. Війна відкрила очі країнам ЄС і дозволила Україні (і Молдові) швидко набути статусу кандидата. Це об'єднало та мобілізувало українське суспільство, підвищило рівень підтримки західного геополітичного напрямку країни,<sup>47</sup> посилило довіру людей до політичного керівництва країни<sup>48</sup> і навіть поглибило довіру до нинішнього курсу країни.<sup>49</sup> Буде дуже важливо й складно зберегти цю довіру та підтримку (наскільки це можливо) після закінчення війни. Чи вдасться це зробити, залежатиме не лише від післявоєнного розвитку подій, а й від того, чим закінчиться війна. Вже зараз очевидно, що якщо вона закінчиться якимось невдалим компромісом (наприклад, здачею частини території України агресору), це, швидше за все, призведе до такої нестабільності та внутрішньополітичної напруги, що унеможливить не лише успішну відбудову країни, а й проведення необхідних реформ та завершення процесу інтеграції. Тут принципово важливим буде ставлення західних союзників України. Поки з боку України та українців є бажання захищатися та давати відсіч, їх може підштовхнути до поганого компромісу лише небажання (чи брак бажання) союзників продовжувати підтримувати Україну, особливо у військовому плані.

Усі наведені вище факти та контекст цього розділу доводять не лише необхідність реформ та інтеграції, але особливо той факт, що реформи та євроатлантична інтеграція України не мають розумної альтернативи. І війна ще раз підкреслила цей факт.

##### 4.1 Повоєнні умови успішного завершення євроінтеграції

Незважаючи на швидке отримання статусу кандидата, перш за все необхідно усвідомити та визнати, що завершення інтеграції, ймовірно, не буде ні швидким, ні легким. Українська історія унікальна. Україна завоювала повагу та захоплення людей у всьому світі. Проте було б дуже небезпечно та контрпродуктивно, якби на цьому ґрунті українці чи їхні лідери припустили,

<sup>47</sup> У червні 2022 року підтримка вступу до ЄС і НАТО становила 90% і 73% відповідно, тоді як перед війною, в грудні 2021 року – лише 58% (ЄС) і 48% (НАТО).

<sup>48</sup> Якщо в грудні 2021 року президенту Зеленському довіряли 38% людей (і не довіряли 61% людей), то в червні 2022 року рівень довіри до нього сягав 85%. Якщо в січні 2021 року 53,1% українців не вірили, що Зеленський зможе впоратися з роллю головнокомандувача ЗСУ в разі війни з Росією, то в квітні 2022 року 78% респондентів були задоволені його діяльністю у цій якості (2% були незадоволені, 10% не мали чіткої думки).

<sup>49</sup> У грудні 2021 року понад дві третини (67%) українців вважали, що країна рухається в неправильному напрямку. Менше чверті (24%) вважали, що країна рухається в правильному напрямку. Після початку війни, протягом березня-липня 2022 року, частка тих, хто вважав напрямок руху країни правильним, була в межах 73-80%.

що країні будуть запропоновані будь-які поступки чи «знижки» щодо виконання умов та критеріїв для вступу.

Ще один важливий факт: доки країна перебуває у стані війни і не контролює свої зовнішні кордони, вступ до ЄС є безпрецедентним. Тому також буде важливо, коли і особливо як закінчиться війна.

Проте найважливішою умовою успішного завершення інтеграції України до ЄС будуть взаємне узгодження реформ, переговори про вступ та повоєнна відбудова країни. Це буде величезним викликом, оскільки кожен із цих процесів є серйозним викликом сам по собі. Ці процеси переплітатимуться і відбуватимуться в середовищі ще відносно слабких інституцій, зокрема, судової системи, правоохоронних органів, захисту прав власності, захисту суспільних інтересів та корупції.

Відбудова України передбачає залучення сотень мільярдів доларів<sup>51</sup> інвестицій, грантів і позик з різних державних і приватних джерел. Ключовим буде питання ефективного та прозорого використання цих ресурсів. Недотримання цієї умови може ускладнити не лише успішну реконструкцію країни, а й її інтеграцію до ЄС. Не варто забувати, що значна частина коштів на відновлення України надійде від платників податків країн ЄС. Кожна з цих країн зрештою повинна буде<sup>52</sup> погодитися на вступ України до ЄС.

Офіційні іноземні ресурси для відновлення України, безумовно, будуть важливими, але вже зараз зрозуміло, що їх буде недостатньо для успішної відбудови. Тому обсяг залучення Україною прямих іноземних інвестицій матиме вирішальне значення. Відбудова зруйнованої війною країни відкриє великі та унікальні інвестиційні можливості. Проте вони залежатимуть (особливо для приватного капіталу) від захисту прав власності та наявності принаймні мінімальних стандартів державних послуг і бізнес-середовища. Іншими словами, від реформ. Особливо в тих сферах, де прогрес досі був недостатнім, що стало основною причиною того, що надходження ПІІ в Україну з 2014 року були такими низькими та недостатніми.

Реформи неможливі без реформаторів, які не чекають наказів зверху, а впроваджують потрібні зміни та будують і зміцнюють інституції, необхідні для нормального функціонування системи. Бо, як влучно сказав Жан Моне, *«нічого не можна зробити без людей, але ніщо не триває без інституцій»*. Як зазначалося вище, однією з головних причин того, чому прогрес у реформах та інтеграції після 2014 року, незважаючи на значні зрушення

<sup>50</sup> Тим більше, якщо це велика країна, зовнішній кордон якої стане кордоном ЄС, а за нею такий сусід, як Росія. Отже, Кіпр у цьому сенсі не є прецедентом.

<sup>51</sup> Проект відновлення України, представлений українським урядом на початку липня 2022 року, передбачає державні та приватні ресурси в розмірі 750 мільярдів доларів США протягом десяти років. Див. також «Програму відбудови України» Центру досліджень економічної політики.

<sup>52</sup> Після успішного попереднього завершення переговорів щодо всіх 35 розділів законодавства ЄС та схвалення Європейською Комісією, Європейським Парламентом та Радою Європи.

порівняно з попередніми періодами, все ще є недостатнім і не дає більш помітних результатів, є відсутність відповідальності за реформи з боку українського політичного керівництва.

У майбутньому такий стиль управління державою може призвести до ще більших проблем, оскільки війна, без сумніву, посилила тенденцію до ще більшої централізації влади та подальшого посилення «ручного управління» в повоєнних умовах.

Проте, крім труднощів і ризиків, описаних вище, Україна також має дуже великі позитивні передумови для управління процесом відбудови, реформування та інтеграції. Україна – велика країна з величезною кількістю талановитих, добре освічених людей, які за останні роки набули цінного досвіду проведення реформ та реалізації інвестиційних проектів як за кордоном, так і всередині країни у бізнесі, державному та неурядовому секторах. Крім того, ЄС, західні партнери, міжнародні фінансові та інші інституції отримали, особливо в період після 2014 року, величезний досвід і знання про реалії, потреби, можливості та труднощі України. Буде однаково важливо вчитися як на позитивному,<sup>53</sup> так і на невдалому<sup>54</sup> досвіді післявоєнної відбудови інших країн.

## 5 ВИСНОВКИ

Зрозуміло, що на шляху до ЄС Україна не може просто скористатися шаблоном східноєвропейських країн. Надання «геополітичних знижок» також непотрібне, оскільки це поставило б під сумнів відданість ЄС своїм принципам і не прислужилося б Україні. Водночас безпрецедентні виклики, пов'язані з післявоєнним відновленням України, та загроза з боку Росії для європейської безпеки створюють якісно новий імпульс. Отже, підхід «більше того самого» не є адекватним. Натомість вступ України до ЄС має базуватися на таких принципах.

По-перше, ми маємо говорити про трансформацію, а не про «відновлення» України. Вона має охоплювати як горизонтальні, так і галузеві питання. Всеосяжна трансформація буде успішною, якщо зміни будуть масштабними та рішучими. Вона має бути швидкою та якісною, зберігаючи швидкість без шкоди для якості. Трансформація та вступ до ЄС мають відбуватися не просто паралельно: це має бути єдиний інтегрований процес під спільним керівництвом ЄС та України. Успіх цього процесу матиме велике значення для довіри як до України, так і до ЄС. Спільний підхід до боротьби з корупцією та просування верховенства права має стати горизонтальним пріоритетом номер один.

<sup>53</sup> Наприклад, план Маршалла після Другої світової війни.

<sup>54</sup> Наприклад, післявоєнна відбудова Іраку та Афганістану.

По-друге, швидкість має вирішальне значення, оскільки лише швидкі, незворотні зміни можуть зміцнити довіру до України та українських інституцій. Еволюційний підхід означатиме затягування ключових змін, зменшить стійкість і дасть Росії більше часу для її деструктивної діяльності.

По-третє, безпека посідатиме чільне місце під час трансформації/вступу до ЄС. В цьому плані вступ України принципово відрізнятиметься від попередніх прикладів вступу до ЄС. У цьому контексті управління ризиками є надзвичайно важливим. Всебічна трансформація/вступ до ЄС можливий лише за умови, що всі суб'єкти економіки – уряди, міжнародні фінансові інституції та приватні підприємства – впевнені, що можуть управляти своїми ризиками безпечно та економічно ефективно.

По-четверте, комплексні зміни мають базуватися на чіткій спільній стратегії ЄС – Україна. Визначення того, що і як робити – це відповідальність України, але потрібні спільна стратегія та дії, щоб отримати довіру та імпульс. Наприклад, органи місцевого самоврядування мають отримати достатні повноваження щодо формування політики та ухвалення рішень. З тією ж метою трансформація та вступ до ЄС не мають бути закритим бюрократичним процесом. Він має бути відкритим для участі громадянського суспільства та бізнесу. Їхня результативна та інституційно гарантована участь є надзвичайно важливою. Нова інституційна структура, можливо, заснована на повоєнному відновленні України, зможе забезпечити розбудову інституційної спроможності та нарощення досвіду (наприклад, спрямування груп вузьких спеціалістів для роботи в українських органах влади на постійній основі), а також інтегрувати українські інституції з установами ЄС. Організація відбудови має передусім виправити обмежену інституційну спроможність України та забезпечити прозорість та ефективність процесу.

Нарешті, нова реальність після російського вторгнення в Україну свідчить про те, що радикальних змін потребує не лише Україна. Щоб «бути готовим» до України, ЄС має стати справді глобальним гравцем і змінити систему ухвалення рішень. Україна має стати частиною цієї дискусії з самого початку як майбутній член ЄС.

#### **ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

Campos, Nauro, Coricelli, Fabrizio and Moretti, Luigi. 2014. Economic Growth and Political Integration. CEPR Discussion Paper 9968

Francois, Joseph F. and Worz, Julia. 2011. Shifts in International Trade and Value Added from 1995 to 2007. *Focus on European Integration 3*.

Gros, Daniel and Steinherr, Alfred. 2004. Winds of Change: Economic Transitions in



Central and Eastern Europe. Addison Wesley Longman, London

Gros, Daniel. 2014. From Transition to Integration. In: Aslund, Anders and Djankov, Simeon, eds.: *The Great Rebirth*, Peterson Institute for International Economics, Washington

Hellman, Joel. 1998. Winners Take All. The Politics of Partial Reforms in Post-Communist Transition. *World Politics* 50, No. 2

Mathernova, Katarina. 2019. Ukraine and European Union. In: Mikloš, Ivan and Kukhta, Pavlo, eds. 2019. *Reforms in Ukraine after Revolution of Dignity*, SAGSUR, Kiev

Mikloš, Ivan. 2021. Three Models of Post-Communist Transformation and Lessons Learned, (<https://cebr.vse.cz/pdfs/cbr/2021/02/05.pdf>)

Mikloš, Ivan and Kukhta, Pavlo, eds. 2019. *Reforms in Ukraine after Revolution of Dignity*, SAGSUR, Kiev

Mikloš, Ivan. 2014. Slovakia: Latecomer That Caught Up. In: Aslund, Anders and Djankov, Simeon, eds.: *The Great Rebirth*, Peterson Institute for International Economics, Washington

Sharma, Ruchir. 2016. *The Rise and Fall of Nations*. W.W.Norton&Company, New York London

Treisman, Daniel. 2014. The Political Economy of Change after Communism. In: Aslund, Anders and Djankov, Simeon, eds.: *The Great Rebirth*, Peterson Institute for International Economics, Washington

Žídek, Libor. 2017. *From Central Planning to the Market. The Transformation of the Czech Economy, 1989 – 2004*. CEU Press, Budapest – New York

# Повоєнна відбудова та реформи державного управління України

**Тимофій Милованов**, Київська школа економіки, Піттсбурзький університет

**Жерар Ролан**, Каліфорнійський університет, Берклі; Центр економіко-політичних досліджень (CEPR); Національне бюро економічних досліджень (NBER)

## РЕЗЮМЕ

Війни часто є каталізаторами історії. Це стосується і загарбницької війни Росії проти України. Незважаючи на те, що Росія завдає величезних руйнувань, несе смерть і страждання українському народу, успіх України в боротьбі проти російської агресії також створює нові можливості для майбутнього розвитку країни. Ми пропонуємо такі основні ідеї.

Після війни Україна матиме шанс позбутися залишків радянських законів і перетворитися на сучасну зразкову демократичну країну. Вона матиме шанс модернізувати не лише інфраструктуру, економіку, системи освіти та охорони здоров'я, але й модернізувати свою політичну та судову системи та стати повноправним членом Європейського Союзу.

Україна потребує підтримки ЄС та інших міжнародних організацій у розбудові сильних інституцій, перезавантаженні судової системи та завершенні реформи державної служби. Просування людей на вищі посади за заслугами та безкомпромісне виконання законів забезпечать демократичний розвиток України та не дадуть їй скотитися до авторитаризму. Зважаючи на це, ми також не рекомендуємо жодних реформ, які б посилили повноваження президента та послабили повноваження парламенту. Ми підтримуємо подальшу децентралізацію повноважень з ухвалення рішень на користь громад.

Враховуючи вартість і складність повоєнної відбудови, яка має поєднуватися з європейською інтеграцією, ми пропонуємо створити агенцію з реконструкції під проводом ЄС, яка одночасно очолить відновлення та підготує Україну до вступу в ЄС (агенція припинить свою діяльність у день вступу до ЄС). Ця агенція також може стати кузницею кваліфікованих і некорумпованих кадрів для державної служби України.

Агенція матиме у своїй структурі декілька підрозділів, де кожен оперативний підрозділ буде пов'язаний з окремою метою відбудови. Кожен підрозділ має бути централізованим на національному рівні, можливо, з відділами в різних регіонах. Така організаційна форма відображає численні цілі відбудови, а також відповідає потребі їх швидкої реалізації.

Дуже важливо, щоб український уряд був відповідальним за відбудову, тобто визначав пріоритети та пропонував проекти для реалізації Агенцією. Агенція матиме право вето на проекти, а суди виноситимуть остаточне рішення, якщо вето буде оскаржено. Не менш важливо залучати українських експертів до розробки проектів і використовувати принцип співфінансування, щоб українські державний і приватний сектори були зацікавлені в реалізації цих проектів.

Щоб забезпечити швидку реалізацію проектів відбудови та водночас ефективно використання коштів, ми рекомендуємо: (1) аудити пост-фактум, а не попередні оцінки проектів (особливо враховуючи, що складні проекти можуть змінюватися під час реалізації); (2) рамкові угоди та (3) відкриті контракти. Безумовно, Україна повинна покладатися на наявну систему закупівель, що забезпечує прозорість (ProZorro), і далі оцифровувати не лише закупівлі, а й нагляд за виконанням контрактів.

Як наголошувалося в багатьох розділах цієї книги, судова реформа є ключовою для результативності зусиль з відбудови. Це необхідна умова не лише для надходження інвестицій, а й для покарання колаборантів, вирішення питань під час відбудови та (разом із законами про конкуренцію) для того, щоб олігархи не відновили свою владу після війни (та щоб не з'явилися нові олігархи). Для підтримки деолігархізації та забезпечення демократії знадобляться ще дві реформи: політична, яка зменшить вхідні бар'єри для політичних партій а, отже, сприятиме притоку «свіжої крові» в політику, і реформа ЗМІ, яка мінімізує залежність журналістів від олігархів і забезпечить відповідальне створення ними суспільного блага (інформації).

Сьогодні Україна перебуває на передовій боротьби з імперіалістичними автократіями, які намагаються знищити життя, в якому існують свобода, права людини та верховенство права. Україна заслуговує на повну підтримку демократичних країн не лише під час війни, а й після неї. У цьому розділі ми подаємо ідеї, які, сподіваємося, допоможуть сформулювати дискусію про відбудову демократичної та європейської України.

### 1 ВСТУП

Ті, хто підтримують Україну в її боротьбі проти неспровокованого російського вторгнення, вважають, що повоєнна Україна має стати зразковою демократією,

економіка якої наздожене успішніші в економічному плані країни з перехідною економікою. Євромайдан 2014 року, який змусив пропутінського президента Януковича втекти до Росії, став чітким виявленням прагнення української молоді та значної частини населення України стати частиною демократичної Європи та дистанціюватися від авторитарного режиму Росії. Євромайдан підтримувало доволі широке коло осіб із різних регіонів, різного етнічного чи національного походження, із різною мовою й політичними орієнтаціями. Розстріл «Небесної сотні» 20 лютого 2014 року спецпідрозділом «Беркут» посилив прагнення українського народу до справжньої незалежності від Росії.

З 2014 року Україна зазнала важливих політичних змін, щоб стати ефективною європейською демократією та реалізувати фундаментальні прагнення Євромайдану. Ці зміни були складними і наštтовхнулися на сильний спротив з боку олігархів та всіх сил, зацікавлених у блокуванні реформ і збереженні України корумпованою клептократичною державою, якою вона стала після здобуття незалежності в 1991 році. Найбільшою протидією демократичним реформам в Україні стало варварське повномасштабне вторгнення російської армії в Україну 24 лютого 2022 року.

Війна часто є екстраординарним каталізатором історичних змін. Безжальне знищення Росією цілих міст, таких як Маріуполь чи Сєвєродонецьк (та багатьох інших), безпідставні та жорстокі вбивства нею десятків тисяч мирних жителів лише зміцнили волю українців жити в сучасній, вільній та демократичній державі, заснованій на верховенстві права та фундаментальній повазі до прав людини. З червня 2022 року Україна (разом із Молдовою) стала кандидатом на вступ до Європейського Союзу.

Те, що менше року тому здавалося малоімовірним чи нереальним, тепер є досяжним. Реформатори, які з 2014 року з перемінним успіхом наполегливо боролися з корупцією та політичним впливом олігархів, тепер бачать перспективу більш радикальної трансформації державного управління в Україні, щоб позбутися залишків радянських законів і перетворити її на сучасну та зразкову демократію. Після війни Україна матиме шанс модернізувати свою інфраструктуру, економіку, системи освіти та охорони здоров'я подібно до того, як це було в Західній Європі після Другої світової війни. Але також вона матиме унікальну історичну можливість перезавантажити свої політичну та судову системи і стати повноправною частиною Європи двадцять першого століття. Кандидатство України в ЄС виборювалося важко і завойовано кров'ю тисяч невинних українців. ЄС має прагнути розширення, щоб прийняти Україну як повноправну державу-члена після повоєнного процесу інтеграції

(див. розділ про інтеграцію України до ЄС).

Центром тяжіння першої холодної війни була залізна завіса, яка відмежовувала країни-сателіти СРСР від західноєвропейських демократій, ділила Німеччину на Східну та Західну, та Берлінська стіна, яка розділяла Східний і Західний Берлін. Яким би не був результат російської агресії в Україні, Україна буде центром тяжіння нової холодної війни між Росією та її союзниками та демократичною Європою з її союзниками. Тому побудова інституцій, які забезпечують свободу, добробут і процвітання, відповідає не лише інтересам України, але й інтересам демократичної Європи загалом.

Боротьба між автократією і демократією, яка точиться на полі бою в Україні, стосується й розвинених демократій загалом. Невипадково Великобританія, незважаючи на вихід із Європейського Союзу, є ключовим партнером у демократичному альянсі країн, які підтримують Україну в боротьбі проти російських загарбників. У США, незважаючи на велику віддаленість від України, адміністрація Байдена дуже добре розуміє стратегічні ставки війни Росії в Україні, а також її міжнародні наслідки (російсько-китайський альянс, небезпеки, які криються за зростанням могутності Китаю та його хрестовим походом проти демократії для Тайваню та невеликих країн Азії). Путін чітко висловив свою волю змінити правила гри на міжнародному рівні, відмовитися від побудови заснованого на правилах міжнародного порядку та повернутися до міжнародної політики 19 століття, яка базується на військовій силі та погрозах, залякуванні, вторгненні та колонізації менших країн. Вторгнення в Україну – лише один крок до цієї реакційної мети. І навпаки, захист України від російського вторгнення має далекосяжні міжнародні наслідки в глобальній боротьбі між демократіями та автократіями. Для того, щоб Україна як центр тяжіння нової холодної війни між демократією та автократією, стала процвітаючою країною, як Західна Німеччина під час першої холодної війни, вона повинна правильно провести реформи врядування, і ця стратегічна мета має бути досягнута в інтересах усіх демократій, на яких вплине нова холодна війна.

Неодноразово наголошувалось, що агресія Росії в Україні є колоніальною. Сама Росія значно розширилася за останні два століття, колонізуючи території в усіх напрямках, щоб стати найбільшою країною світу.<sup>55</sup> Після розпаду Радянського Союзу російські лідери хочуть повернути всі колишні радянські республіки під російське ярмо. Дві війни проти Чечні також були колоніальними війнами за збереження колоній Росії у її межах.

Коли настане час (маємо надію, раніше, а не пізніше) повоєнної відбудови України, важливо пам'ятати про декілька принципів. По-перше, Україна

<sup>55</sup> Всеосяжний огляд російської колонізації України надає Тімоті Снайдер: <https://bit.ly/3rWgaxN>

має стати повноцінною ліберальною демократією з усіма інституційними запобіжниками демократії. Цю орієнтацію потрібно захищати всередині України, а також це мають робити прихильники України серед розвинених демократій. По-друге, щоб зберегти цю орієнтацію та враховуючи те, що Україна стала центром тяжіння нової холодної війни між демократією та автократією, а отже, форпостом демократичного світу, Україна має стати повноправним членом ЄС після зрозумілого процесу приєднання. По-третє, треба визнати роль України в цьому процесі. Україна бореться із вторгненням Росії з 2014 року. Незважаючи на переважні очікування, що російське вторгнення 2022 року призведе до нової анексії України як російської колонії, українці борються наполегливо та мужньо, викликаючи захоплення всього світу. З 2014 року Україна дуже подорослішала. Український народ не лише виявив непохитну рішучість у своїх прагненнях і переконаннях, він також змужнів політично і військово. Хоча повоєнна відбудова України вимагатиме значної фінансової допомоги з-за кордону, а також технічної допомоги для реформування її інституцій, слід повністю визнати роль України в цьому процесі.

Основні ідеї цього розділу такі:

1. Україна має стати повноцінною демократією з першого дня після війни
2. Націоналістичну ідеологію жодною мірою не слід придушувати, але метою має бути ліберальна демократія.
3. Відразу після війни Україна має затвердити потрібні інститути (підготовлені під час війни), які приведуть її до вступу до Європейського Союзу.
4. Особливі умови негайної повоєнної відбудови потребуватимуть не лише зовнішніх коштів, але й агенції з відбудови під проводом ЄС, яка водночас допоможе Україні підготуватися до вступу до ЄС.
5. Судова реформа має бути абсолютним пріоритетом у реформуванні державного управління і має здійснюватися за допомогою агенції з відбудови.
6. Україна має продовжувати розбудову ефективної державної служби та децентралізацію.
7. Україна не потребує серйозних конституційних змін у повоєнний період, але повноваження президента не мають збільшуватися, а повноваження парламенту не повинні бути зменшені.
8. Потрібно буде приділити особливу увагу тому, щоб нинішні олігархи не відновили частину впливу, який вони мали до війни, і щоб не з'явилися «нові» олігархи; ми пропонуємо низку заходів для цього.



Очевидно, що в цьому розділі ми не зможемо детально охопити всі важливі зміни державного управління, які мають відбутися в повоєнній Україні. Більше того, немає унікального плану реформ для перетворення України на сучасну європейську демократію, і деякі ідеї, висловлені в цьому розділі, очевидно, можна вдосконалити. Проте важливо чітко окреслити стратегічні цілі повоєнного реформування державного управління в Україні та деякі ключові моменти, необхідні для успіху цих реформ. Не менш важливо обговорити політичні помилки, яких слід уникати для забезпечення успіху реформ.

## **2 ПОВОЄННА УКРАЇНА МАЄ СТАТИ ПОВНОЦІННОЮ ЛІБЕРАЛЬНОЮ ДЕМОКРАТІЄЮ БЕЗ ЖОДНИХ КОМПРОМІСІВ**

Сьогодні Україна бореться за свою свободу і право на існування як демократичної держави. Про цю «велику мету» слід пам'ятати на етапі відбудови. Буде спокуса виправдати концентрацію влади «потребою у швидкості» відбудови (про що детально йтиметься нижче). Значна частина українського суспільства може навіть підтримувати концентрацію влади (наприклад, дослідження «Соціального моніторингу» Інституту соціології НАН України показують, що до 2020 року близько 55-60% українців вважали, що кілька сильних лідерів можуть зробити для України більше, ніж закони та дискусії). Втім, повномасштабна війна могла змінити багато суспільних переконань (так, ми бачимо величезне зростання підтримки інтеграції з ЄС і НАТО<sup>56</sup> та української мови<sup>57</sup>), а нещодавнє опитування Національного демократичного інституту (NDI) показує, що 94% українців вважають важливим, щоб Україна стала повноцінною демократією.<sup>58</sup>

Рекомендації, які ми надаємо в цьому розділі, мають на меті забезпечити реалізацію Україною прагнень українського народу до демократії.

Першою загрозою може стати сповзання до автократії за зразком Угорщини чи Польщі. Віктор Орбан, угорський політик, який у 1990-х роках просував ліберально-демократичні ідеї, у 2010 був обраний на націоналістичній платформі і з того часу залишається при владі. Популізм Орбана побудував автократичну державу з того, що було демократією менше 15 років тому. Орбан навіть запровадив термін «неліберальна демократія», щоб охарактеризувати свій авторитарний режим. У Польщі націоналістичні сили на чолі з партією PiS (Право і справедливість) Ярослава Качинського прийшли до влади в 2015 році з націоналістичною неліберальною програмою та зробили важливі кроки для зменшення незалежності судової системи та придушення свобод.

<sup>56</sup> [https://ratinggroup.ua/uk/research/ukraine/dinam\\_ka\\_zovni\\_shno-pol\\_tichnih\\_nastro\\_v\\_naseleniya\\_1-2\\_zhovtnya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/uk/research/ukraine/dinam_ka_zovni_shno-pol_tichnih_nastro_v_naseleniya_1-2_zhovtnya_2022.html)

<sup>57</sup> [https://ratinggroup.ua/ua/research/ukraine/desyatyy\\_obschenacionalnyy\\_opros\\_ideologicheskije\\_markery\\_voyny\\_27\\_aprelya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/ua/research/ukraine/desyatyy_obschenacionalnyy_opros_ideologicheskije_markery_voyny_27_aprelya_2022.html)

<sup>58</sup> <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Survey%20ENG.pdf>

Цікаво, що авторитарний уряд Орбана симпатизує автократичному режиму Путіна, тоді як ПіС категорично виступає проти нього та розглядає загрозу Росії як екзистенційну, що зрозуміло з огляду на історію Польщі.<sup>59</sup>

Ще одна загроза – популістська диктатура. Популістські лідери були обрані в багатьох країнах, включно з найстарішими та найстабільнішими демократіями, такими як США та Великобританія. Політики-популісти могли встановити недемократичний режим, який звинувачував внутрішніх чи зовнішніх ворогів в економічних труднощах країни (наприклад, Дональд Трамп звинувачував «глибинну державу» та іммігрантів, Уго Чавес звинувачував «імперіалістичні сили»). Тим не менш, популістські лідери апелюють переважно до громадськості як до «рятівників», які єдині здатні керувати країною, вимагають лояльності та не терплять інакodomства. Це дуже схоже на те, що сталося в Росії за часів Путіна. Пожинаючи плоди світового економічного зростання на початку 2000-х років, він невпинно працював над перетворенням Росії на популістську диктатуру, засновану на лояльності до нього. Він використовував ідеологію російського націоналізму та імперіалізму, щоб згуртувати підтримку свого режиму.

Наразі немає сенсу спекулювати про те, хто в Україні може бути ймовірним очільником популістської чи націоналістичної диктатури, але такий розвиток подій явно поставить під загрозу вступ України до ЄС і зрадить прагнення Євромайдану.

Тому, як ми стверджуємо далі, Україні потрібні сильні інститути для забезпечення її демократичного розвитку. Наприклад, ключовим інститутом є просування людей на вищі посади на основі заслуг. Відбір за принципом лояльності, а не заслуг, був помітним у багатьох сферах, включно з політикою. Однак така система створює передумови для величезної концентрації влади. У рамках руху України до ЄС країна повинна замінити систему патронажу прозорими та заснованими на правилах процедурами відбору, які вже законодавчо закріплені в багатьох сферах, але не завжди виконуються. Крім того, оскільки українські закони прямо забороняють будь-яку дискримінацію, прозорість забезпечить інклюзивність, тим самим сприяючи подальшому зміцненню демократичних тенденцій.

Лише інклюзивна демократія може забезпечити міцну основу для успіху країни (що включає приведення України у відповідність зі стандартами ЄС) і захистити від «сильної руки»<sup>60</sup> та інших автократичних тенденцій, які можуть виникнути після війни.

<sup>59</sup> Польща зникла як незалежна держава наприкінці 18 століття, коли її розділили та окупували Росія, Прусія та Австро-Угорська імперія. Вона відновила незалежність на короткий період після Першої світової війни, поки не була знову розділена пактом Молотова-Ріббентропа. До 1989 року Польща була країною-сателітом Радянського Союзу. <sup>60</sup> Враховуючи великий успіх воєнних оборонних операцій України, частини українських збройних сил можуть піддатися спокусі захопити владу після успішного вигнання російських загарбників, роблячи ставку на свою популярність і стверджуючи, що армія буде набагато успішніше керувати країною, ніж демократично обраний уряд. Як ми побачимо нижче, це помилкове твердження. Герої війни та досвідчені полководці не обов'язково мають талант керувати країною в мирний час.

### 3 УКРАЇНА МАЄ ЗАТВЕРДИТИ ПОТРІБНІ ІНСТИТУТИ ОДРАЗУ ПІСЛЯ ЗАКІНЧЕННЯ ВІЙНИ (А ПІДГОТУВАТИ ЇХ УЖЕ ПІД ЧАС ВІЙНИ)

Відразу після закінчення війни Україна має обрати правильні інститути для свого майбутнього. Це має бути зрозуміло з першого дня. Під час війни державою вимушено керують так, як того вимагає військова ситуація, причому всі зусилля та ресурси спрямовуються на єдину мету – військову перемогу. Військовий талант – це те, що найбільше потрібно з точки зору лідерських якостей.

Щойно війна закінчиться, цілі змістяться в бік відбудови та створення передумов для процвітання мирної України. Хоча знадобляться як воєнні, так і повоєнні управлінські навички, цілі будуть різними. Відбудова мобілізує ресурси не на одну мету, а на декілька цілей, адаптованих до різноманітних потреб реконструкції як у географічних регіонах, так і в економічних і суспільних секторах. Це також вимагатиме важливих лідерських навичок, але вони не обов'язково будуть такими, як під час війни. Деякі військові керівники можуть бути хорошими лідерами і в мирний час завдяки своїм загальним управлінським навичкам, але це не обов'язково стосується всіх. Деякі (і їх може бути багато) воєначальники, які стали героями у військовій сфері, не обов'язково матимуть відповідні навички, щоб бути лідерами в мирний час.<sup>61</sup> Повоєнні політичні зміни часто непередбачувані. Наприклад, Черчилль героїчно очолював англійський народ, коли йому загрожували нацисти під час бліцкригу, в час, коли Англія була єдиною країною, яка протистояла нацистам. Проте на виборах 1945 року Лейбористська партія Клемент Еттли завдала поразки Черчиллю, що, серед іншого, сприяло реформам, зокрема запровадженню й досі популярної Національної служби охорони здоров'я. У Португалії диктатуру Салазара було повалено молодими офіцерами португальської армії під керівництвом популярного полковника Отело де Карвалью. Незважаючи на те, що пізніше він балотувався в президенти Португалії, він не був обраний і не зміг зробити продуктивної політичної кар'єри. Можна знайти чимало інших прикладів героїчних полководців, яким народ не довіряв на виборах після закінчення війни.

Україна має затвердити відповідні інститути безпосередньо після війни не лише тому, що умови під час відбудови будуть іншими, ніж під час війни. Оскільки війна є критичним моментом в історії України, інститути, які будуть створені одразу по її завершенню, ймовірно, матимуть велику інерцію. Це справедливо для багатьох критичних моментів історії. Французька революція, війна за незалежність США, очевидно, сильно вплинули на історію цих країн протягом наступних століть, і можна навести багато інших прикладів. Отже,

<sup>61</sup> З іншого боку, до того, як В.Зеленський став героїчним президентом воєнного часу, його діяльність як президента України була дуже неоднозначною.

є всі підстави вважати, що інститути, які будуть створені в повоєнній Україні, впливатимуть на її майбутнє принаймні на десятиліття вперед.

Було б серйозною помилкою вважати, що створювати потрібні для майбутнього України інститути слід лише після закінчення ранньої фази відбудови. Давайте обговоримо деякі аргументи з цього питання.

Одним із аргументів є те, що відбудова вимагатиме швидкого ухвалення рішень і що звичайне демократичне прийняття рішень на основі консенсусу є надто повільним, тому слід чекати до кінця ранньої фази відбудови, перш ніж створювати нормальні демократичні інститути. Справді, рання стадія повоєнної відбудови України вимагатиме швидких рішень у багатьох сферах. Ми обговоримо це питання в наступній частині. Тим не менш, як ми зауважуємо нижче, існують способи забезпечити швидке ухвалення рішень, повністю сумісні зі встановленням демократичних інститутів із самого початку. Обґрунтування того, що розбудову демократичних інститутів слід відкласти через специфіку повоєнної реконструкції, несе ризик створення інститутів із вадами, які, ймовірно, зберігатимуться протягом тривалого часу.

Інший аргумент полягає в тому, що доки Росія не зазнає остаточної поразки та не буде неспроможна знову вести війну, Україна має залишатися на стежці війни та не може дозволити собі створити демократичні інститути, які вона хотіла б мати. Подібний аргумент іноді висловлювався після російського вторгнення в Крим і частину Донбасу й полягав у тому, що Україна не могла собі дозволити зосередитися на інституційних реформах через російську агресію. Цей аргумент хибний з двох причин. По-перше, військова готовність зовсім не є несумісною з демократією. Іншими словами, цілком можливо встановити демократичне правління, готуючись до агресії. Наприклад, це ситуація, в якій живе Тайвань протягом багатьох десятиліть. По-друге, постійна мілітаризація всієї країни ризикує створити інерцію та посилити потенційних автократів, які прагнуть побудувати недемократичну державу.

#### **4 ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП ВІДБУДОВИ ВИМАГАТИМЕ ШВИДКОГО УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ І КООРДИНАЦІЇ**

Початкова стадія відбудови вимагатиме швидкого реагування в багатьох сферах. До них належать: невідкладне харчове та медичне забезпечення; тимчасовий притулок для тих, чиє житло було зруйновано російською армією; відновлення основної інфраструктури, як-от ліній електропередач та зв'язку, джерел чистої води, залізниці, доріг тощо. Більшість екстреної допомоги потребуватиме швидкої доставки.

Імператив швидкості на ранній стадії відбудови впливає на організацію

управління та методи розподілу ресурсів, тобто співвідношення ролі уряду та ринків. Тут корисно згадати уроки з теорії організації.

Уроки з теорії організації (Weitzman, 1974, Bolton та Farrell, 1990) показують, що коли важливі швидкість і ефективність досягнення цілей, що матиме місце на початку повоєнного періоду відбудови, є очевидні переваги директивного розподілу ресурсів (порівняно зі стандартним ринковим механізмом, який спирається на ціни) та інтенсивного застосування централізованого механізму ухвалення рішень. Потреба у більшій централізації та меншому використанні ринкових механізмів порівняно зі «звичайним» мирним часом передбачає, що українські інститути протягом раннього періоду відбудови повинні враховувати ці особливі вимоги перехідного періоду. Однак необхідно, щоб ці тимчасові інститути не збереглися й були докорінно змінені, щоб стати інститутами для «нормального» мирного часу. Як цього досягти?

Намагаючись відповісти на це запитання, потрібно уникнути кількох потенційних пасток. Однією з пасток було б ігнорувати потребу в швидкості на початку періоду відбудови та наполягати на присутності «нормальних» демократичних інститутів без урахування особливих умов відбудови одразу після війни. Це може зумовити розчарування та непотрібну напруженість у разі відсутності адекватного ухвалення рішень та відкрити двері для всіляких зловживань й інституційних відхилень, зокрема для можливої загрози військової хунти чи популістської диктатури.

Ще одним підводним каменем було б, як зазначено вище, вважати управління періоду відбудови ідентичним управлінню під час війни. Справді, хоча в обох випадках потрібне швидке ухвалення рішень, цілі періоду реконструкції є більш численними, різноманітними та менш взаємопов'язаними порівняно з управлінням під час війни. Це вимагає меншої централізації, ніж військова мобілізація, яка зосереджена на єдиній меті – перемозі у війні. Надмірна централізація в період відбудови несе ризики виникнення «вузьких місць» у процесі прийняття рішень і надмірної пріоритизації важливіших секторів, що є вадою традиційного централізованого планування.<sup>62</sup>

У будь-якому разі, враховуючи імператив швидкості на ранній стадії відбудови та передбачувану слабкість ринків у ранній період реконструкції, буде важливо мати достатньо сильну та компетентну українську державну службу, яка неминуче повинна буде швидко та компетентно втручатися в ринкові процеси розподілу ресурсів, створюючи певний «керований капіталізм». Розбудова сильної державної спроможності на ранній стадії буде не лише виправданою, але й дуже необхідною для успіху відбудови.

<sup>62</sup> Зауважимо, що вже під час війни багато регіональних лідерів і лідерів громад брали ініціативу в свої руки, не чекаючи вказівок центральної влади.

## 5 ЯК УЗГОДИТИ ПОТРЕБУ У ШВИДКОСТІ ТА ПРАВИЛЬНІ ІНСТИТУТИ? ЄВРОПЕЙСЬКА АГЕНЦІЯ З ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ

Задовольнити обидві потреби – у створенні необхідних інститутів одразу після війни та у швидкості ухвалення рішень – можна, створивши тимчасову агенцію з відбудови України під проводом ЄС, яка діятиме у співпраці з українським урядом, що є однією з основних ідей звіту Becker et al. (2022) про *План відбудови України*, яка також представлена у цій книзі. Спочатку обговоримо деякі принципи такої агенції, а тоді докладніше опишемо відносини між цією агенцією, українським урядом та українським громадянським суспільством.

Подібно до того, як управління реалізацією плану Маршалла здійснювалося спеціалізованою агенцією (Адміністрація економічного співробітництва/ Economic Cooperation Administration – ECA), план відбудови України та управління коштами багатьох донорів має координувати пов'язана з ЄС незалежна агенція у співпраці з українським урядом. Назвемо її **Агенцією з реконструкції та європейської інтеграції України (Ukraine Reconstruction and European Integration Agency – UREIA)**. Ця агенція також має допомогти підготувати Україну до реформування її інститутів для приведення їх у відповідність із європейською нормативно-правовою базою. Як перехідне відомство, UREIA потрібно буде закрити в момент вступу України до Європейського Союзу (розділ про організацію допомоги містить більш детальну інформацію про різні варіанти такої агенції з відбудови). На наш погляд, потреба в такій агенції для організації відбудови України є очевидною. Її потрібно створити під проводом Європейського Союзу, тому що він має не лише допомогти Україні в її фізичній відбудові після війни, але й водночас допомогти реформувати її інститути для підготовки вступу до ЄС. Із не менш очевидних причин ця агенція має бути розташована у Києві та працювати в дуже тісній співпраці з українським урядом.

UREIA має відповідати за використання своїх коштів перед донорами (Європейським Союзом, США, міжнародними організаціями тощо), а її діяльність має бути прозорою. Водночас їй потрібна оперативна незалежність, що дасть змогу працювати якомога швидше та ефективніше, а також уникнути захоплення певними політичними групами інтересів.<sup>63</sup> Маючи чітко визначені цілі та мету швидкої та ефективної роботи, агенція може і повинна працювати ефективно без щоденного політичного втручання з будь-якого боку. Керівництво агенції має відображати ключові зацікавлені сторони, тобто багатосторонні міжнародні організації та головних донорів, Європейський Союз та український уряд. Відображаючи ключові зацікавлені сторони,

<sup>63</sup> Адміністрація економічного співробітництва (виконавець плану Маршалла) була створена як самостійна агенція уряду США, а не в складі Держдепартаменту чи Міністерства фінансів, саме для того, щоб оптимізувати найм працівників та роботу. ECA отримала особливий статус і була забезпечена від урядового втручання, яке могло перешкодити гнучкості чи швидкості ухвалення рішень.



керівники агенції мають бути незалежними експертами або компетентними та відомими політичними діячами, які не залежать від жодних груп інтересів (як-от, політики високого рівня, більша частина кар'єри яких уже позаду). UREIA повинна мати змогу надавати бюджетну підтримку українському уряду та узгоджувати свою діяльність із іншими багатосторонніми організаціями на кшталт МВФ, які також надають бюджетну підтримку. Щоб забезпечити прив'язку допомоги до виконання умов, агенція повинна мати повноваження затримувати або відкликати її.<sup>64</sup>

Дуже важливо, щоб у керівництві UREIA була більш ніж пропорційна кількість експертів з країн із перехідною економікою (країни Балтії, країни Центральної Європи) або північноєвропейських країн, які багато взаємодіють із країнами з перехідною економікою (Фінляндія чи Швеція), й водночас потрібно забезпечити присутність експертів і з інших країн. Причину цього легко зрозуміти, але все ж важливо підкреслити: люди з країн із перехідною економікою та країн, які з ними тісно взаємодіють, краще розуміють як загрозу з боку Росії, так і специфічні вимоги посткомуністичних реформ. Це розуміння значно менше присутнє в країнах Західної Європи, і то лише серед експертів зі Східної Європи в цих країнах.<sup>65</sup> Більш того, частина еліти багатьох західноєвропейських країн опинилася (свідомо чи ні) в полоні російських інтересів. Немає сенсу залучати (нехай і несвідомо) «п'яту колону» російського імперіалізму до відбудови та просування України до ЄС. Це не означає, що не потрібно допускати західноєвропейських експертів до управління UREIA, але потрібно спиратися на наявні компетенції, які присутні переважно у східних і північних членах ЄС. Крім того, незважаючи на те, що за своєю природою Агенція має бути під проводом ЄС, її технократичний характер уможливить працевлаштування та залучення несвропейських експертів, зокрема зі США.

Організаційна структура UREIA повинна відображати її численні цілі. Вона має набути форми організації з кількома підрозділами, де кожен оперативний підрозділ пов'язаний із конкретною ціллю відбудови – наприклад, дорожня інфраструктура, енергетика, телекомунікації або інституційні реформи для підготовки України до вступу до ЄС. Кожен підрозділ має бути централізованим на національному рівні, можливо, з підрозділами в різних регіонах. Така організаційна форма відображає численні цілі відбудови, а також потребу їхньої швидкої реалізації.

Враховуючи необхідність швидкого реагування на ранніх етапах відбудови, UREIA має витратити більше ресурсів на *фактичну* оцінку порівняно з

<sup>64</sup> ЕСА змогла призупинити надання допомоги Греції після того, як допомога була спрямована на діяльність, неузгоджену з передбаченими цілями. Натомість, хоча офіційні особи США намагалися забезпечити виконання умов надання допомоги в Афганістані, афганська влада могла їх проігнорувати.

<sup>65</sup> Коментарі західноєвропейських політиків про «десятиліття», які знадобляться Україні для вступу до Європейського Союзу, зазвичай відображають ці обмежені знання українських реалій з 2014 року. Крім того, віддаленість війни від більшої частини Західної Європи не сприяє ознайомленню західноєвропейських еліт із проблемами, які Україна вирішує з 2014 року.

попередньою оцінкою проектів. Занадто ретельна оцінка на етапі пропозиції забирає багато часу, тоді як аудити пост-фактум є більш доцільними та, ймовірно, більш ефективними. Справді, однією з проблем попередньої оцінки проекту, окрім затримки реалізації проекту, є те, що практична реалізація може відхилитися від первісного плану проекту. Суворі перевірки на етапі реалізації створюють сильний стимул для тих, хто подає проекти, поводитися коректно й не брати участі у корупційних діях (детальніше про це йдеться у розділі про боротьбу з корупцією).

Найважливішим питанням для успішної діяльності UREIA є її відносини з українським урядом та українським громадянським суспільством. Вони мають базуватися на взаємній довірі та на спільній меті досягнення ефективності.

Фундаментальний принцип - відбудова має бути «україно-центричною»: програми допомоги мають бути узгоджені з кінцевими цілями України (наприклад, скоротити відставання ВВП на особу від успішних економік ЄС, стати членом ЄС чи побудувати безвуглецеву економіку). Допомога має зміцнювати успіх країни через національні інститути.

Щоб це спрацювало, потрібно дотримуватися кількох принципів. Перший принцип полягає в тому, що формулювати запити та пріоритети для фінансування проектів UREIA має український уряд. Точніше кажучи, український уряд має нести виключну відповідальність за формулювання проектів і пріоритетів у рамках бюджету UREIA, як це визначено її керівним органом, який представляє різні міжнародні донорські організації. Агенція має розглядати й затверджувати ці запити, а також контролювати виконання та перевіряти, чи виплата коштів відповідає запланованим проектам. Щоб уникнути бюрократичних зволікань, слід відмовитися від схвалення кожного окремого проекту, але Агенція повинна мати право накладати вето на окремі проекти, які вона вважає недоцільними чи неефективними. Вона також повинна мати право заморозити реалізацію проекту, якщо є підозра щодо корупції чи зловживання. Український уряд, у свою чергу, повинен мати право оскаржувати вето UREIA і передавати справу до новоствореної української судової системи.<sup>66</sup> Агенція також повинна мати право вимагати судового перегляду конкретних проектів або їхньої реалізації. Щоб не перевантажувати судовий апарат, слід передбачити інноваційні механізми вирішення конфліктів. Використання певного механізму конкуренції може значною мірою сприяти ефективності (а також чесності). Наприклад, якщо UREIA оскаржує конкретний проект, запропонований українським урядом, UREIA повинна мати право продавати конкретні проекти відбудови на аукціоні тим, хто запропонує найкращу ціну. Це значно допоможе ефективному вирішенню конфліктів.

<sup>66</sup> Як ми зауважимо нижче, з першого дня відбудова судових інституцій України буде головним пріоритетом реформ. Ми пояснимо більш детально, як новостворений судовий апарат буде тісно залученим до багатьох аспектів діяльності UREIA.

Принцип, який ми щойно окреслили, є не просто технічною деталлю, він є засадничим для плідної співпраці між UREIA та українським урядом. Оскільки уряд більше ставить на карту та має кращу інформацію, природно, що конкретні пропозиції щодо відбудови має ініціювати саме він, а не UREIA. Інакше це призведе до розчарування з українського боку та неефективного використання відповідної інформації про проекти. З іншого боку, UREIA, відповідаючи за ефективне використання донорських коштів, повинна мати достатні права вето щодо їх витрачання.

Другим принципом є залучення якомога більшої кількості українських експертів на всіх рівнях ухвалення рішень в UREIA та встановлення її тісних зв'язків із різними рівнями української влади. Критерії прийому на роботу в UREIA мають відповідати високим стандартам і забезпечувати відповідні зарплати (не надто високі, щоб не залучати тих, хто понад усе цінує гроші, але й не надто низькі, щоб не відлякати експертів високого рівня).

Третій принцип – співфінансування. Український уряд або український бізнес повинні покривати частину вартості відбудови, щоб у них були стимули ефективно використовувати гроші.<sup>67</sup> Застосування цього принципу має бути гнучким. Якщо залучати співфінансування для кожного проекту, це може призвести до упередженості на користь пропозицій від українських органів влади, які матимуть кращий доступ до ліквідності. Щоб уникнути таких викривлень, мабуть, краще (1) отримати співфінансування для бюджету UREIA загалом, (2) придумати креативні способи залучення відповідних коштів від української сторони. Щодо останнього, замість застосування жорстких формул співфінансування, українська сторона може запропонувати різні способи застосування принципу співфінансування, як-от зобов'язання з часом повернути майбутній прибуток від проекту в гнучкий спосіб або негрошові форми, як-от зобов'язання надати певні матеріали чи трудові ресурси.

Діяльність UREIA та її співпраця з українським урядом, очевидно, мають бути розроблені так, щоб запобігти проникненню корупції. Наприклад, слід розробити та впровадити жорсткі антикорупційні протоколи для забезпечення ефективності зусиль з відновлення та постійної підтримки донорів, приділяючи особливу увагу дизайну аудитів та оцінці пост-фактум. UREIA може допомогти з наданням технічної допомоги для посилення державних закупівель. Вона також може співпрацювати з Прокуратурою Європейського Союзу, щоб посилити довіру до себе в плані корупції та отримати технічну допомогу (включно з аудитом антикорупційних зусиль України). Іншими словами, антикорупційні стандарти мають базуватися на найкращих практиках ЄС.

<sup>67</sup> Це було зроблено згідно з планом Маршалла, дозволивши урядам-реципієнтам продавати свої товари та товари, доставлені як допомогу приватному сектору. Потім надходження депонувалися на рахунки «фонду контрагентів», випуск яких контролювався урядом США.

Крім того можна спиратися на позитивний досвід України у боротьбі з корупцією.<sup>68</sup> Українську електронну систему державних закупівель ProZorro відзначають за її інноваційний характер: перевівши всі аспекти державних закупівель в електронний формат та зробивши процес прозорим, ProZorro усуває можливості для корупційних дій. Зазначимо, що ProZorro створено за підтримки відомої антикорупційної громадської організації Transparency International.

Як показує приклад електронних державних закупівель, основним принципом у боротьбі з корупцією є максимізація прозорості через мінімізацію можливостей людського втручання з метою організації корупційної змови в різних державних процедурах розподілу ресурсів. Це можна зробити без створення непотрібних затримок і неефективності, які захочеться «обійти» за допомогою корупції. Цифровізація – один із можливих шляхів, але є й інші, як-от автоматичний і захищений запис зустрічей офіційних осіб та приватного сектору.

Поєднати швидкість та боротьбу з корупцією також можна за допомогою рамкових угод. Вони дозволяють здійснювати прямі закупівлі готової продукції без тривалих процедур у попередньо відібраних постачальників, які вже пройшли етап конкурсного відбору/перевірки – зазвичай організований центральною закупівельною агенцією – і зобов'язалися продавати відповідні товари або послуги на заздалегідь встановлених умовах протягом певного періоду часу. Рамкові угоди, які дають змогу швидко здійснювати закупівлі другого етапу та забезпечують більшу прозорість, успішно використовувалися багатьма країнами під час пандемії Covid-19 і були визнані корисними для надзвичайних ситуацій загалом.

Ще один важливий метод пов'язаний з відкритим контракуванням. Відкриті контракти обмежують корупцію, зберігаючи при цьому ефективність процесу закупівель. Стандарти даних відкритих контрактів (OCDS) – це набір інструкцій, що описують, як публікувати дані та документи на різних етапах укладання договорів державних закупівель для підвищення прозорості. Україна вже досягла значних успіхів у цій сфері до початку повномасштабної війни. Наприклад, хоча під час пандемії Covid-19 договори про екстрені закупівлі можна було підписувати поза системою ProZorro, протягом 24 годин після укладення замовник мав завантажити договір та всі пов'язані документи разом зі структурованим звітом. Після виконання договору необхідно було подати додатковий звіт.

Найкраще застосовувати (де це можливо) контракти з фіксованою ціною, чіткими термінами виконання та специфікаціями, вимірюваними

<sup>68</sup> Більш детальне обговорення міститься в розділі цієї книги, присвяченому боротьбі з корупцією.

результатами та протоколами перевірки. Необхідно створити єдині системи укладання договорів, управління та звітності. Спори повинні вирішуватися в спеціальному судовому порядку (див. про це нижче).

Необхідною, хоча й недостатньою, умовою для підтримки доброчесності як UREIA, так і українських урядовців, є звільнення будь-якого чиновника, якому в минулому було висунуто звинувачення у корупції, або відсторонення будь-кого, проти кого є серйозні звинувачення в корупції. Оскільки судові розгляди тривають довго, цілком нормально відсторонити тих, кого серйозно підозрюють у корупції, від виконання посадових обов'язків.<sup>69</sup> Проте всі, кого несправедливо звинуватили, повинні мати можливість безперешкодного повернення до виконання своїх обов'язків із можливою компенсацією втраченого доходу.

Захист викривачів також є важливим механізмом виявлення корупції. У 2019 році Україна запровадила як правовий захист викривачів, так і фінансове заохочення для них (10% від суми, про яку йдеться у справі).

Чому створення тимчасової інституції з відбудови на кшталт запропонованого тут UREIA – хороше рішення, яке одночасно відповідає потребі швидкого ухвалення рішень на ранній стадії відбудови та необхідності створення правильних інституцій із самого початку? Як ми пояснювали вище, структура Агенції має задовольняти потребу у швидкості. Водночас структура UREIA також відповідає вимогам прозорості, застосування передового досвіду та антикорупційним цілям. Крім того, як зазначено вище, оскільки Агенція також має відповідати за процес інтеграції України до Європейського Союзу, вона допоможе Україні з самого початку адаптувати свої інститути до вимог повноправного членства в ЄС.

Ми вказували на потребу організаційної форми з багатьма підрозділами (з поділом організації за галузевим та проектним принципами) для UREIA, а також на необхідність тісної взаємодії між Агенцією та українським урядом. На завершення обговорення варто зробити кілька зауважень.

По-перше, якщо міжнародні організації не дійдуть згоди щодо необхідності та структури UREIA, ми радимо українському уряду безпосередньо запропонувати Європейському Союзу створення цієї структури. Використання агенції з відбудови як тимчасового органу для підготовки України до вступу до Європейського Союзу було б незвичним порівняно з попередніми випадками вступу до ЄС, але умови, в яких перебуває Україна, також є доволі незвичайними, враховуючи, що вона виходитиме із загарбницької війни Росії.

По-друге, хоча є сенс обрати для UREIA структуру організації з багатьма

<sup>69</sup> Важливо підкреслити, що ці звинувачення мають бути достатньо серйозними. Треба уникати поверхових судових процесів, у яких людей можуть несправедливо звинуватити їхні політичні вороги.

підрозділами, Україні немає потреби використовувати таку саму структуру в організації державного управління. UREIA буде лише тимчасовим інститутом. Український уряд може запровадити подібну структуру для відновлення, але йому немає потреби узгоджувати організацію державного управління зі структурою Агенції.

## **6 ПРІОРИТЕТНІСТЬ СУДОВОЇ РЕФОРМИ**

Фундаментальним принципом є те, що Україна не зможе стати повноцінною розвиненою демократією, якщо не пріоритизуватиме встановлення верховенства права. Судова реформа має бути абсолютним пріоритетом. За відсутності некорумпованої та добре налагодженої судової системи Україна не зможе успішно реформувати свої інститути. Відсутність достатнього прогресу в судовій реформі була одним із головних недоліків постмайданного процесу реформ.

Однією з великих проблем судової реформи, окрім протидії з боку корумпованих сил в українському держапараті, були труднощі із заміною всіх корумпованих суддів, успадкованих від радянської епохи та домайданного періоду значної корупції. Перш за все, потрібен час для відбору та підготовки компетентних суддів. Крім того, підготовку суддів мають здійснювати некорумповані судові експерти. Навчання нових суддів корумпованими та цинічними юристами є явно контрпродуктивним.

Війна створила умови, які можуть сприяти радикальній судовій реформі. По-перше, підтримка реформ під час відбудови буде набагато більш комплексною, ніж будь-яка іноземна інституційна допомога досі. Українських суддів навчатимуть та тренуватимуть міжнародні юридичні експерти, які допоможуть їм грамотно приймати рішення. По-друге, війна спричинила стільки руйнувань, що відбудова інституційної інфраструктури з нуля більше не здається фантастичною, враховуючи величезні потреби у відбудові фізичної інфраструктури. По-третє, війна посилила потребу в добре функціонуючих установах. Немає сенсу терпіти стільки руйнувань, смертей і страждань, щоб просто повернутися до попереднього стану речей (*status quo ante*). Український народ заплатив занадто високу ціну за те, щоб не йти на будь-які компроміси у забезпеченні верховенства права.

Є кілька причин, чому судова реформа має бути пріоритетом. Багато важливих судових рішень потрібно буде прийняти вже на початку відбудови.

Перш за все, відбуватиметься процес покарання всіх, хто так чи інакше співпрацював з російськими окупантами. Замість того, щоб дозволити натовпу беззаконно карати колаборантів на основі чуток, правдивих фактів чи емоцій,



знадобляться спеціальні трибунали для покарання колаборантів. Це буде можливість для молодих, але добре підготовлених непідкупних українських суддів набути досвіду здійснення правосуддя. Це буде надзвичайно прозорий процес, за яким буде уважно спостерігати все українське суспільство, а також міжнародна спільнота. Після Другої світової війни в країнах Західної Європи покарання нацистів та їхніх спільників було дуже гучним процесом, який привернув увагу всієї громадськості. Незважаючи на те, що цим спеціальним трибуналам потрібно буде ухвалювати рішення швидше, ніж трибуналам у звичайний час, вони керуватимуться основними принципами справедливого правосуддя: необхідністю надавати докази, які можна перевірити, аргументи, засновані на принципах права, правом обвинуваченого на справедливий захист, можливістю оскарження тощо.<sup>70</sup>

По-друге, в багатьох аспектах діяльність UREIA потребуватиме участі українського правосуддя. Забезпечення виконання рішень і контрактів та розгляд спорів, що виникають у зв'язку з цими рішеннями та операціями, буде важливою частиною діяльності для заново відбудованої української судової системи.

По-третє, добре функціонуюча та незалежна судова система є ключовою умовою верховенства права, а верховенство права має вирішальне значення для добре функціонуючої демократії. Будь-який відхід від цієї позиції загрожує скоєнню України до неліберальної демократії. Верховенство права впливає на очікування економічних і політичних агентів щодо правової поведінки. Якщо ці очікування будуть неправильними, тобто будуть очікування, що корупційна поведінка залишиться безкарною або що закон не поширюється однаково на всіх, буде дуже важко забезпечити верховенство права.

Пріоритет судової реформи може здатися менш «гламурним», ніж інші реформи, але насправді він є основою реформованої системи управління в умовах верховенства права.

Хоча необхідність пріоритету судової реформи загалом добре усвідомлена, вона може зазнати невдачі, якщо не брати до уваги, хто найбільше зацікавлений в успішній судовій реформі, а хто зацікавлений у її блокуванні. У блокуванні зацікавлені олігархи, які використовували свій вплив у державному апараті задля власного збагачення. Їхній вплив, як і в інших посткомуністичних країнах, був надзвичайно згубним. Незважаючи на те, що їх небагато, їхнє багатство дозволило їм фактично контролювати значну частину економіки

<sup>70</sup> Необхідність судів над колаборантами в загарбницькій війні Росії суттєво відрізняється від ситуації, в якій перебували країни з перехідною економікою після краху комунізму. У деяких із цих країн та у Східній Німеччині намагалися уникати показових судів над комуністичними лідерами, щоб заохотити певну форму процесу зцілення. Більшість еліти так чи інакше співпрацювали з комуністичними режимами, і не можна було дозволити собі відчужити всю колишню еліту. Проте багато країн запровадили певну форму люстрації, тобто заборону колишнім комуністичним лідерам обіймати важливі державні посади. Випадок України інший і ближчий до потреби судів над колаборантами нацистів під час Другої світової війни.

та державного сектору. Успішна судова реформа та боротьба з корупцією вимагатимуть подолання впливу олігархів. Ми обговоримо це питання нижче.

З іншого боку, успішна судова реформа вимагатиме мобілізації підтримки тих, хто зацікавлений у її успіху. Здебільшого це три категорії: (1) український середній клас, зокрема підприємці та представники малого бізнесу, (2) міжнародні донори, (3) широка громадськість. Українські підприємці постраждали від впливу олігархів і фактично були виключені з конкурентної боротьби за державні контракти та інші можливості для ведення бізнесу. Зважаючи на корупцію в судовому апараті та державному управлінні, вони не мали можливості захистити свої інтереси. Ця група буде сильно зацікавлена у встановленні верховенства права і домагатиметься цього за умови одночасного вживання заходів для зменшення впливу олігархів. Міжнародні донори, очевидно, зацікавлені в тому, щоб їхні гроші витрачалися за призначенням, а не спрямовувалися на корупційні цілі. Крім того, вони матимуть як кошти, так і технічні ресурси, щоб допомогти Україні успішно провести судову реформу. Щодо широкого загалу, то він, звісно, зацікавлений у верховенстві права, але його інтерес до судової реформи буде особливо важливим після війни з судами над тими, хто співпрацював з російським агресором. Загалом, з точки зору політичної економії, у повоєнний період буде набагато більше стейкхолдерів судової реформи, ніж до війни. Це є підставою для оптимізму щодо успіху судової реформи одразу після завершення війни.

Як організувати капітальну перебудову української судової системи? Для цього одночасно потрібно робити декілька речей. Перший принцип – задовольняти повоєнні потреби. Як зазначено вище, першочерговою післявоєнною потребою будуть трибунали над важливими колаборантами з російською владою. Відбір суддів до цих трибуналів має бути відносно швидким, але це потрібно буде зробити за допомогою UREIA. По-друге, потрібні будуть судді для забезпечення виконання контрактів щодо роботи Агенції та повоєнної відбудови. Цей відбір не можна буде зробити швидко, та й потрібно буде багато навчання. Другий принцип полягає в тому, щоб починати з верхівки судової ієрархії. Тільки так можна забезпечити цілісність майбутньої судової системи. Більш того, саме на такому рівні необхідна допомога іноземних незалежних експертів у відборі та навчанні буде найбільш ефективною. Допомога іноземних експертів у процесі судової реформи також буде вирішальною у підготовці до вступу до Європейського Союзу.<sup>71</sup> По-третє, має бути окремий процес підготовки нових і чинних суддів. Чинні судді продовжуватимуть свою поточну діяльність протягом перехідного періоду під час навчання,

<sup>71</sup> Це вже відбувається. На момент написання книги Етична комісія, до складу якої входять міжнародні експерти, обирала членів Вищої ради правосуддя. Далі потрібно обрати Вищу кваліфікаційну комісію суддів, яка згодом переатестує і відбере суддів. Оскільки судовий апарат перебудовується згори донизу, важливо буде перевірити всіх кандидатів у судді на чесність та непідкупність.

але їм потрібно буде пройти перевірку атестаційною комісією, яка вивчатиме попередній кар'єрний шлях цих суддів. Щоб уникнути непотрібних затримок, слід встановити реалістичний графік втілення капітальної перебудови всієї системи. Суддів, які не пройшли атестацію або не дотримувалися нових вимог щодо підготовки, слід відсторонити. Очевидно, що буде потрібна певна гнучкість у реалізації всього процесу для забезпечення прозорості та якості оцінювання та навчання.

### **7 РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ВИКОНАВЧОЮ ТА ЗАКОНОДАВЧОЮ ГІЛКАМИ ВЛАДИ**

З 2014 року в Україні діє напівпрезидентська система, яку іноді також називають парламентсько-президентською. Президент обирається прямим голосуванням і має широкі повноваження. До 2014 року Президент відіграв центральну роль у формуванні уряду. Але тепер уряд підзвітний парламенту, що є особливістю парламентських систем. Президент, однак, прямо впливає на зовнішню політику та оборону. Він може обрати міністра закордонних справ і міністра оборони, і вони йому підзвітні. Президент також має право вносити законодавчі ініціативи, має право вето на законодавчі рішення парламенту. Він також має право призначати генпрокурора (за згодою парламенту) та керівників областей, хоча їх має запропонувати Кабінет Міністрів.

Порівняно з іншими демократіями, в тому числі в Центральній Європі, в Україні повноваження Президента сильніші. Проте вони не такі сильні, як у латиноамериканських президентських системах. Найбільшою небезпекою, на наш погляд, було б скочування до сильнішої президентської системи, як та, що існувала за часів Януковича чи Кучми. Зважаючи на те, що в Україні з 2020 року діє пропорційна система парламентських виборів, сильний президент міг би, як і в Латинській Америці, використовувати тактику «розділяй і володарюй» і сприяти фрагментації політичних партій так, щоб де-факто посилити свою роль. Справді, за пропорційних виборчих систем, як правило, до парламенту проходять більше партій порівняно з мажоритарними виборчими системами. На щастя, в Україні, як і в Німеччині, є поріг 5%, який відсіює менші партії.

Ми не рекомендуємо вносити важливі зміни до Конституції одразу після війни. Навіть після війни російська загроза, швидше за все, не зникне, а нинішня система дозволила українським інститутам захистити країну від загарбників. Ми застерігаємо від спроб подальшого посилення влади президента. Важливо зберегти згоду парламенту для призначення генерального прокурора, так само, як і право вимагати його відставки.

Для успішного функціонування законодавчої гілки влади потрібна досить сильна партійна система. Цього можна досягти за допомогою стимулів,

пов'язаних з інституційними правилами, та через політичну культуру. Інституційні правила стосуються партійної дисципліни під час голосування в парламенті. Зазвичай її забезпечують за допомогою (1) поіменного голосування, тобто прозорої поведінки окремих законодавців під час голосування, (2) ролі партії у розміщенні кандидатів у виборчих списках. В Україні результати поіменних голосувань доступні в електронному вигляді, що дозволяє партійним «батогам» забезпечувати дисципліну. Крім того, країна має систему відкритих списків для парламентських виборів. Системи закритих списків часто більш сприятливі для забезпечення партійної дисципліни, але їхня вада – це те, що громадськість не має права голосу в покаранні чи винагородженні окремих членів парламенту. Ми не рекомендуємо змінювати українську систему партійних списків. Оскільки партії встановлюють порядок кандидатів у списках і оскільки більшість виборців голосують за партію, а не за кандидата, партії мають достатню дисциплінарну владу над своїми представниками. Тим не менше, є інші правила, які можуть сприяти подальшому зміцненню партійної системи в Україні. Головним, на наш погляд, має стати сильна та прозора державна система фінансування політичних партій. Ми обговоримо цю тему нижче, оскільки державне фінансування виборчих кампаній також може підірвати політичний вплив потенційних олігархів.

Оскільки правила, що забезпечують партійну дисципліну, загалом є доволі жорсткими, головною перешкодою для зміцнення партійної системи в Україні, здається, є політична культура. Це не дивно. У розвинених демократіях відбулися значні зміни у відносній владі партій, принаймні після кризи 2008 року. Старі партії слабшали, з'являлися нові, які іноді зникали після кількох виборів. Україні потрібен час, щоб з'явилися стабільні партії. Війна точно не допомогла цьому, й можна очікувати важливих політичних зрушень у перші повоєнні виборчі цикли. Тим не менше, слід чітко розуміти, що поява та розвиток сильних політичних партій – це добре.

## **8 ПРОДОВЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Після вторгнення Росії на неокуповані території 24 лютого державна служба України функціонувала досить добре, продовжуючи надавати основні послуги. Війна зробила важливішими такі цінності як доброчесність та служіння суспільству. До повномасштабної війни було докладено чимало зусиль для діджиталізації багатьох аспектів державної служби. Україна налагодила професійну підготовку державних службовців та кандидатів на державну службу. Також докладено зусиль для підвищення якості та професіоналізму державних службовців. Для них важливим буде прозорий процес відбору та просування по службі. Головною перешкодою перед війною

був рівень зарплат. Це буде важливо і в майбутньому. Тим не менше, одразу після війни стане зрозуміло, що в процесі відбудови всьому населенню доведеться йти на жертви, а збільшення оплати праці держслужбовців до більш конкурентоспроможного рівня, звісно, не буде пріоритетом.

Один зі способів посилення державної служби у повоєнний період – це підтримка працевлаштування демобілізованих ветеранів як допоміжного персоналу або як державних службовців до державних органів.

### 9 ЯК ЗАПОБІГТИ ПОВТОРНІЙ ПОЯВІ ОЛІГАРХІВ?

Позбавлення олігархів влади (деолігархізація) постійно було на порядку денному постмайданної України. В Україні, як і в більшості країн із перехідною економікою, виросла група олігархів, тобто людей, які отримали вигоду під час перехідного періоду й стали надзвичайно багатими за короткий проміжок часу. Це сталося не через створення багатства, як зазвичай буває у підприємців, а переважно через отримання ренти та корумпований політичний вплив. Україна, як і всі колишні республіки Радянського Союзу, не є винятком. Олігархи, наближені до Кравчука, а потім до Кучми, змогли отримати вигоду від приватизаційних конкурсів, написаних «під них». Натомість у Росії Путін зміг розгромити всіх олігархів, які не хотіли підкоритися його волі та волі наближених до нього силовиків.<sup>72</sup>

Президентські вибори в Україні свідчать про зміну балансу сил між різними олігархічними групами та мережами. Попередній президент України Порошенко сам був олігархом. Коли обирали Зеленського його пов'язували з Коломойським. Політика в Україні перебуває під впливом олігархів з моменту здобуття Україною незалежності та переходу до ринкової економіки. Хоча владу олігархів значна частина українського населення спочатку вважала неминучою, молоді люди, які брали участь у Євромайдані, ставали дедалі більше нетерпимими до корупції та неправомірного впливу олігархів. Ситуація кардинально змінилася після повномасштабного російського вторгнення. Мобілізація всього українського суспільства для підтримки боротьби з російськими загарбниками зменшила вплив олігархів. Однак немає жодних гарантій, що вплив олігархів, старих і нових, не виросте знову, коли війна закінчиться і Україна повернеться до більш нормальної економічної ситуації. Отже, реформоване повоєнне врядування має подолати владу олігархів, щоб Україна могла функціонувати як нормальна демократична держава. Як це можна зробити?

Розділ про боротьбу з корупцією в цій книзі детально розповідає про боротьбу

<sup>72</sup> Це мережа колишніх офіцерів КДБ, яку Путін використовував протягом багатьох років, щоб створити підвалини своєї влади та усунути своїх суперників, таких як Березовський чи Ходорковський.

з корупцією в Україні до та після війни. Громадськість у країнах із перехідною економікою, особливо молодь, яка народилася після падіння комунізму, виявляє дедалі менше терпимості до корупції. У багатьох країнах (зокрема в Румунії, Словаччині, Росії та інших) відбулися численні демонстрації проти корупції з вимогою серйозних реформ. В Україні корупція була важливою мотивацією Євромайдану, що змусило тодішнього президента Януковича втекти до Росії. Незважаючи на таку величезну політичну волю, зміни в Україні відбуваються повільніше, ніж в інших країнах. Причина полягає в тому, що олігархам вдалося взяти під контроль частину державного апарату, який вони використовують як банкомат для особистого збагачення (див., наприклад, Roland, 2018), а також блокувати або саботувати реформи парламенту та державного апарату.

Перший урок, який ми можемо винести з досвіду антикорупційних реформ у світі, полягає в необхідності незалежного антикорупційного бюро, що складається з непідкупних слідчих суддів і має повноваження передавати справи про корупцію до суду. З 2014 року Україна зробила правильні кроки в цьому напрямку, створивши Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС), суддів якого обирали за допомогою міжнародних експертів. Це відповідає одному з головних моментів у цьому розділі – пріоритету судової реформи.

Антиолігархічний закон, який проштовхнув президент Зеленський, був прийнятий у листопаді 2021 року та набув чинності в липні 2022 року. Закон вважали суперечливим і критикували як популістський і надто розмитий, такий, що переважно зміцнює владу президента. Законопроект визначив олігарха як особу, яка відповідає трьом із чотирьох критеріїв: володіння або контроль над ЗМІ, контроль над бізнес-монополією, вплив на політику та наявність власного капіталу понад 2,4 мільярда гривень (приблизно 70 мільйонів євро). Закон також передбачає обов'язкову реєстрацію олігархів та осіб, пов'язаних із ними. Відповідно до закону олігархам заборонено обіймати державні посади, фінансувати політичні партії та брати участь у приватизації державного майна. Ці кроки мала б зробити Рада національної безпеки і оборони (РНБО), створена самим президентом. Критики зазначили, що виконання закону має бути не в руках президента, а в руках незалежної судової системи.

Західні донори допомагали постмайданній Україні через кредити та гранти на антикорупційні реформи.<sup>73</sup> Тим не менш, вторгнення Росії в Україну повністю

<sup>73</sup> За свого віце-президентства Джо Байден був дуже активним у цій сфері. З іншого боку, одним із найганебніших епізодів новітньої історії США було те, що Дональд Трамп як президент США послав в Україну Рудольфа Джуліані шукати компромат на Байдена та його сина Гантера. Потім Джуліані та Трамп підтримали Віктора Шокіна, колишнього генпрокурора, який був визнаний одним із найбільш корумпованих діячів держапарату України (за часів його керівництва не було висунуто жодного (!) звинувачення в корупції) і був остаточно усунений у 2016 році. Джуліані та Трамп лукаво вдали, що звільнення Шокіна було особистою помстою Байдена задля захисту його сина. Те, що тодішній президент США представив Шокіна як жертву, а не як одного з головних фігурантів корупційних справ,



змінити умови боротьби з владою олігархів. По-перше, однією з головних причин вторгнення Росії була рішучість України запровадити демократію і верховенство права та відмовитися від життя в клептократичній державі. Боротьба за верховенство права тепер має патріотичну антиросійську мотивацію, а тому користується набагато ширшою та більшою підтримкою. По-друге, люди усвідомлюють, що після жахливих жертв, понесених для захисту незалежності України від імперіалістичного режиму Росії, витрати на боротьбу за поліпшення врядування без будь-яких компромісів з олігархами та корупцією будуть здаватися незначними порівняно з жахливими воєнними втратами.

Першочерговим завданням є імплементація та посилення наявних законів щодо боротьби зі впливом олігархів та їхніх корупційних дій в державному апараті. Це означає розбудову з іноземною допомогою справді некорумпованої судової гілки влади та надання додаткових повноважень НАБУ та ВАКС. Оновлення судової гілки влади є дороговартісною справою, враховуючи потребу відбору та належної підготовки чесних і компетентних суддів. Для того, щоб зробити це відносно швидко, потрібні значні фінансові ресурси, а також досвід, але, як було сказано вище, вартість буде цілком виправданою порівняно з витратами на війну.

Другим пріоритетом є встановлення жорсткої та ефективної політики у сфері конкуренції. Олігархи змогли процвітати, тому що їм вдалося захистити свій бізнес від конкуренції за допомогою впливу в держапараті. Крім того, вони змогли нажити багатство через нечесну приватизацію та корупцію в уряді для придбання інших підприємств та створення конгломератів.

Усім відомо, як саме олігархи в Україні (як і в інших посткомуністичних країнах) наживали свої статки. Найважливішим способом була нечесна приватизація. В епоху Кучми умови всіх конкурсів на приватизацію державних підприємств (ДП) були розроблені так, щоб лише один кандидат міг виграти конкурс та отримати актив. Це одне з головних джерел багатства та влади олігархів. Іншим було створення олігархами банків для «позичання» собі грошей, які згодом стануть безнадійним кредитом. Олігархи використовували свою економічну міць для посилення монопольних позицій і набуття нових, а також почали будувати великі лояльні до них медіакомпанії. Олігархи також використовували свою економічну та політичну владу задля створення конгломератів для диверсифікації своїх активів. Наприклад, Ахметов не лише контролює вугільні шахти та металургійні заводи, але й володіє компаніями у сфері телекомунікацій, нерухомості, транспорту, енергетики та роздрібною торгівлі. Порошенко має не тільки шоколадну імперію, але й

---

розчарувало всіх українських реформаторів, які боролися з корупцією з 2014 року і до того. Сам Трамп поведився корупційно по відношенню до українського уряду, відмовляючись постачати Україні обіцяну зброю, доки президент Зеленський не погодиться знайти компромат на Гантера Байдена.

велику частку в медіасекторі. Коломойський, колишній власник Приватбанку, має активи в авіаперевезеннях, нафтогазовій промисловості, металургії та сфері нерухомості.

Хоча жорстка конкурентна політика сама по собі не є достатньою для того, щоб зруйнувати владу олігархів, вона може дуже допомогти послабити їхній вплив. Заохочення входження в контрольовані олігархами сектори має значно зменшити монопольні прибутки та принести користь споживачам. Крім того, величезна кількість досліджень показали, що конгломерати не дуже вигідні економічно, тобто не приносять користі суспільству (див., наприклад, Rumelt, 1974, 1982; Bhagat et al. 1990 та багато інших). Єдина причина частотої появи конгломератів – це недосконалість фінансових ринків. Входження до конгломерату часто виглядає розумною альтернативою для отримання доступу до фінансування. Повертаючись до України, розпад конгломератів, якими володіють олігархи, значною мірою сприяв би постійному зменшенню їхнього впливу після війни.

Обстоювання економістами жорсткої конкурентної політики для запобігання олігархізації часто звучить як затерта платівка. Однак ми повинні пам'ятати уроки кінця «позолоченого віку» у США. Це був період, коли в Америці також були свої олігархи, так звані барони-розбійники (Рокфеллер, Морган, Вандербільт, Карнегі, Стенфорд – лише деякі з добре відомих імен), які займали монопольні позиції в таких галузях, як нафтова, залізнична, судноплавна, сталеливарна чи фінансова. Реакція Генрі Джорджа та інших на баронів-розбійників у США привела до ухвалення Антимонопольного акту Шермана 1890 року, який заборонив монополії, трести та картелі. Це був перший із багатьох антимонопольних законів у США, який значно сприяв завершенню «позолоченого віку».<sup>74</sup>

Антимонопольне законодавство України потрібно посилити. Наприклад, Антимонопольний комітет (АМКУ) повинен мати можливість безпосередньо стягувати штрафи з компаній, які порушують антимонопольне законодавство, а призначення державних уповноважених до АМКУ має відбуватися за прозорою процедурою, подібною до процедури відбору членів ВАКС. Очевидно, що олігархи боротимуться з посиленням антимонопольних законів в Україні, вони використовуватимуть увесь свій політичний вплив, щоб запобігти ухваленню таких законів або, ще агресивніше, внести зміни, які зроблять ці закони неможливими. Найкращим способом запобігання цьому є умови донорів. Як і у випадку з кредитами МВФ з 2014 року, було б цілком виправдано, щоб донори, які фінансують зусилля з відновлення України, наполягали на ухваленні таких законів. Ті люди в Україні, хто повністю

<sup>74</sup> Не варто приховувати той факт, що антимонопольна політика США за останні роки стала більш м'якою порівняно з ЄС (див., наприклад, Philippon, 2019), і що США потребують нової «прогресивної епохи», такої як на рубежі 20 століття, що зменшила владу баронів-розбійників.

відданий боротьбі за зменшення впливу олігархів, безумовно, раділи б цій зовнішній допомозі у формі донорських умов. У будь-якому разі, тепер, коли Україна є кандидатом на вступ до Європейського Союзу, у неї не буде іншого виходу, окрім імплементації чинного законодавства ЄС про конкуренцію, яке досить добре працювало в останні роки.

Окрім зміцнення верховенства права та конкурентної політики в Україні було б також важливо уникнути помилок минулого, коли економічні реформи використовувалися для надання економічної влади чинним та потенційним олігархам. Першою можливою помилкою було б повторення колишньої хибної приватизаційної політики, коли контроль над виробничими активами передавався олігархам без справді конкурентних аукціонів і в абсолютно непрозорий спосіб. Важливою потенційною пасткою, якої слід уникнути, є надання олігархам контролю над урядом у процесі випуску державних облігацій. Облігації для відбудови відіграватимуть ключову економічну роль у повоєнній Україні. Ті, хто має кошти або доступ до міжнародних фінансових ринків, можуть придбати великі обсяги облігацій, роблячи уряд залежним від олігархів для фінансування боргу повоєнної реконструкції. Існує чимало можливих способів запобігти отриманню олігархами впливу через процес купівлі повоєнних облігацій, і їх варто ретельно продумати.

І останнє, але не менш важливе: реформа фінансування партій матиме вирішальне значення. Олігархи використовували свої кошти для підтримки різних політичних партій, забезпечуючи таким чином захист своїх інтересів. Ключовим способом скорочення політичного впливу олігархів є реформа фінансування виборчих кампаній. Тут США не є хорошим прикладом, оскільки приватні корпорації та Уолл-стріт мали подібний, хоча й законний вплив на політичні партії. Натомість, Україні слід перейняти досвід європейських країн, у яких є правила розподілу державних коштів політичним партіям під час виборчих кампаній (див., наприклад, Reed et al. 2021). Існують також правила щодо того, скільки часу кожна політична партія може мати на головних телеканалах. Це значною мірою сприяло б зменшенню політичного впливу олігархів. Незважаючи на те, що жоден із європейських законів про фінансування виборчих кампаній не є досконалим, вони мають величезну перевагу над американськими, які дозволяють майже необмежене приватне фінансування політичних кампаній.

Приклад Німеччини досить характерний для державного фінансування політичних партій. Партії, представлені в Бундестазі (тобто партії, які отримали понад 5% голосів), отримують державні кошти на свою діяльність у загальній сумі близько 2 мільярдів євро протягом виборчого циклу. Розподіл коштів враховує розмір партій (більші партії отримують більше коштів, ніж менші),

але не обов'язково дотримується жорсткого правила пропорційності. Партії, звичайно, мають інші законні джерела фінансування: членські внески та корпоративні пожертви. Цікаво, що корпоративні пожертви за ці роки суттєво зменшилися. Однією з причин є відсутність податкових пільг для таких пожертв, але загалом корпоративні пожертви непопулярні в країні, оскільки їх сприймають як намагання корпорацій «купити» доступ і вплив. Сторони зобов'язані звітувати про використання своїх коштів, а ім'я будь-якого донора, який надає понад 10 000 євро, має бути зазначене в річному звіті партії про використання коштів.<sup>75</sup> Партіям також виділяють ефірний час на суспільних теле- й радіоканалах та місце на білбордах. Крім того, існують обмеження на приватні пожертви. Якщо їхня сума перевищує встановлений законом ліміт, державне фінансування відповідно зменшується на суму надлишку приватних пожертв.

Очевидно, що навіть за наявності систем державного фінансування партій завжди будуть стимули для шахрайства як з боку олігархів, так і з боку політичних партій. Приховані перекази політичним партіям можуть дати їм конкурентну перевагу, і така практика спостерігається у Європі. Тим не менш, існує також сильний судовий контроль за корупцією у фінансуванні кампаній, що обмежує корупційні можливості в Європі.<sup>76</sup> В Україні також буде необхідний ретельний контроль, що вкотре продемонструє критичну роль судової реформи для зменшення впливу олігархів.

## **10 РЕФОРМУВАННЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ (ЗМІ)**

Для дискусії про реформу врядування у повоєнній Україні реформування ЗМІ буде не менш важливою темою, ніж реформа судочинства. Відомо, що окремі олігархи могли здійснювати свій вплив на широку громадськість через підконтрольні їм ЗМІ. У 2016 році всі 10 найбільших телеканалів України належали олігархам. Наприклад, Коломойський використовував канал 1+1 для захисту своїх економічних інтересів.

Певне зрушення зумовив антиолігархічний закон 2021 року, оскільки у 2022 році Ахметов вирішив передати ліцензії своєї медіагрупи українській державі. Також було закрито всі ЗМІ, які перебували під контролем Росії, що добре, враховуючи політику дестабілізації, яку вона постійно вела з 2014 року з метою знищення незалежності України.

Проблема контролю олігархами ЗМІ характерна не лише для України.

<sup>75</sup> В Україні вже прийнято подібний закон про фінансування партій. Однією зі сфер, яка потребує більшої уваги, є питання прозорості та чіткого виконання цього закону. Це необхідно зробити через посилення Агенції з питань запобігання корупції.

<sup>76</sup> Гельмут Коль, архітектор об'єднання Німеччини, був змушений піти у відставку з посади канцлера, коли виявилось, що його партія отримувала приховані перекази для фінансування своєї виборчої кампанії. Коль завжди відмовлявся називати ім'я донора(ів).

Наприклад, Руперт Мердок використовував свій вплив для фінансування таких консервативних ЗМІ, як Fox News у США чи різних інформаційних агенцій у Великобританії задля просування ультраконсервативної програми та поширення фейкових новин та упереджених повідомлень про те, що відбувається у світі. Орбан використовував свою політичну владу, щоб знищити ЗМІ, які критикували його, й отримати майже абсолютний контроль над ЗМІ в Угорщині, перетворивши країну на де-факто автократичний режим. Путін зробив те саме в Росії, коли прийшов до влади, знищивши свободу ЗМІ до 2003 року. Берлусконі використовував свій контроль над телеканалами та ЗМІ в Італії, щоб отримати владу над урядом протягом значної частини дев'яностих років і далі, завдаючи великої шкоди економіці та політичному устрою Італії. Подібні зауваження можна зробити щодо групи Springer у Німеччині, Bolloré та Bouygues у Франції.

У світі соціальних медіа та великої кількості ЗМІ повернення до періоду після Другої світової війни, коли уряди контролювали кілька існуючих медіа (BBC у Великобританії, великі мережі в США), очевидно, не рекомендується. Крім того, державна монополія на засоби масової інформації має власні небезпеки. У французькій П'ятій республіці контроль над ЗМІ з боку голлістських урядів означав, що деяка інформація буде прихована від широкого загалу. Урядовий контроль над медіа несе в собі небезпеку відсутності свободи ЗМІ, особливо в молодих демократіях.

Тут потрібно знайти різні способи гарантувати незалежність медіа від уряду, уникаючи при цьому надто сильних інтересів приватного сектору в монополізації основних ЗМІ. Для гарантування вільного доступу до медіасектору лише конкурентної політики буде недостатньо. Є потреба в іншій політиці, і політичні експерименти з реформуванням ЗМІ в Україні можуть допомогти в проведенні необхідної реформи медіа в більш розвинених демократіях. Це особливо важливо з огляду на те, що інформація є суспільним благом, і що гарантії журналістської незалежності є вирішальними для запобігання блокуванню чи фальсифікації інформації.

Особливий інтерес для реформування українських ЗМІ можуть становити ідеї Джулії Кейдж та інших дослідників (Cagé, 2016; Cagé et al., 2019; Cagé and Nuet, 2021), які пропонують одночасно забезпечити незалежність журналістів і відповідне фінансування.

Найважливішим є питання фінансування медіа та журналістської діяльності. У розвинених західних демократіях більшість видів ЗМІ втратили джерела фінансування. В останні десятиліття приватні газети, радіо та телеканали значною мірою покладалися на рекламу як на найважливіше джерело доходу. На жаль, із появою соціальних мереж та великих платформ, таких

як Google, Facebook тощо, ціни на рекламу в традиційних ЗМІ різко впали, що спричинило закриття багатьох газет. Оскільки інформація є суспільним благом, стало можливим у різні способи отримувати безкоштовний доступ до статей, які є продуктом дорогоцінного часу журналістів. Скорочення джерел доходу для медіа призвело до потенційно небезпечної концентрації медіавласності в руках заможних ідеологів. Отже, скорочення джерел доходу збіглося зі зменшенням незалежності журналістів.

Особливо цікавими в цьому контексті є ідеї Кейдж та співавторів. Як захистити журналістську незалежність? Вони пропонують кілька принципів для досягнення цієї мети. Ідея полягає в тому, що дотримання цих принципів має бути умовою отримання ЗМІ державних субсидій. По-перше, в медіа, де працюють, наприклад, більше 10 журналістів, в органах управління має бути принаймні 50% голосів представників журналістів та працівників ЗМІ (причому принаймні дві третини з них мають бути журналістами на зарплаті). Це дало б журналістам право вето на вибір виконавчого директора. Це також дало б їм право вето на продаж більшості акцій зовнішньому інвестору. У разі такого вето журналісти матимуть зобов'язання протягом року знайти альтернативне джерело фінансування. Разом із дотриманням цих принципів демократичного управління, ЗМІ повинні бути повністю прозорими щодо своїх приватних джерел фінансування. Одним із можливих способів зробити це є зобов'язання розкривати особу будь-якого акціонера, який володіє понад 5% акцій медіакомпанії. Двома іншими можливими заходами є: (1) принаймні 35% доходів медіапідприємства має йти на витрати на персонал (половина цієї суми резервується на зарплату журналістам), (2) зобов'язання тримати мінімальний відсоток прибутку в межах фірми як резервний фонд. Перший принцип передбачає субсидування лише медіакомпаній, які мають достатню кількість журналістів, а другий – забезпечення довгострокової стабільності фінансування. Якщо говорити про фінансування, то для медіакомпаній не обов'язково має бути якась одна модель, оскільки гнучкість сприяє фінансуванню. Щоб гарантувати постійність державного фінансування, Кейдж та співавтори пропонують, щоб держава видала кожному громадянину ваучер вартістю 10 євро, який вони могли б віддати ЗМІ на свій вибір. Це дало б громадянам певні важелі впливу на розподіл державних коштів. Багато з цих ідей варто дослідити в контексті повоєнних інституційних реформ в Україні, а також у контексті розвинених демократій.

Ідеї Джулії Кейдж щодо прозорості можуть бути особливо корисними в контексті України, оскільки зобов'язання щодо відкритості справжніх власників ЗМІ може допомогти запобігти поверненню олігархів, а також прихованих проросійських інтересів через чорний вхід. Її ідеї також сприятимуть конкуренції в медіапросторі. Дійсно, у майбутньому може



виникнути загроза надмірних еліттів, коли великі об'єднані ЗМІ витіснятимуть із ринку менші незалежні медіакомпанії. Державні правила субсидування медіа, засновані на чотирьох принципах, викладених вище, є ключовими для підтримки здорової конкуренції в медійному просторі.

### 11 ПІДТРИМКА ПРАГНЕННЯ ДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Врядування в Україні до 2014 року страждало від надмірної централізації та було близьке до централізації у французькому стилі. Це має кілька вад. По-перше, це робить політичний процес надто поляризованим, оскільки забагато політичної влади зосереджено в центрі, що призводить до створення ситуацій «переможець отримує все». Така поляризація може бути джерелом нестабільності, особливо в молодих демократіях, оскільки певні політичні сили можуть піддатися спокусі використати недемократичні засоби для захоплення влади. Децентралізація розмиває загальний розподіл влади, тим самим пом'якшуючи можливі ефекти поляризації виборців. По-друге, надмірна централізація часто пов'язана з викривленнями у розподілі ресурсів: надмірна «зрівнялівка», невідповідність між пропозицією суспільних благ і специфічними потребами місцевих громад. Децентралізація покращує розподіл ресурсів, оскільки органи місцевого самоврядування більше поінформовані про місцеві потреби, ніж центральний уряд. По-третє, децентралізація допомагає місцевим політикам набувати досвіду й підвищувати компетентність. Невипадково багато найкращих політиків отримали політичний та управлінський досвід на посадах мерів великих міст або очільників виконавчої влади регіонів (штатів, провінцій, округів). Це допомагає забезпечити високу якість політиків, що має вирішальне значення не лише в молодих, а й у зрілих демократіях. По-четверте, децентралізація сприяє посиленню відповідальності перед виборцями. Це відбувається не лише тому, що дистанція між виборцями та місцевими політиками менша, а й тому, що виборці можуть порівнювати ефективність своїх місцевих політиків із діяльністю політиків з інших місць. Отже, децентралізація допомагає створити здорову конкуренцію, інформуючи виборців про найкращі практики.

Незважаючи на сильну початкову централізацію, Україна за допомогою міжнародних організацій зробила важливі кроки до децентралізації, особливо за уряду прем'єр-міністра Гройсмана (2016-2019). Ключовими елементами є передача повноважень муніципалітетам і запровадження «об'єднаних територіальних громад (місцевих громад)», що дозволяє малим муніципалітетам добровільно створювати більші адміністративні одиниці. Громади отримали права у сфері збору податків і формування політики. Це форма децентралізації «знизу вгору». Іншим розумним елементом реформи

децентралізації було розпочати безпосередньо з муніципалітетів. Цей рівень влади є найближчим до громадян. Децентралізація спершу в областях, імовірно, була б помилкою, оскільки вона могла б послабити центральний уряд, не забезпечивши багатьох переваг децентралізації.

Потреба у швидкості повоєнної відбудови може завадити використанню всіх переваг децентралізації. UREIA доведеться працювати більш централізовано з огляду на необхідність швидкої реконструкції. Потрібно надати пріоритет національним цілям відбудови, таким як залізнична та дорожня інфраструктура, електропостачання, водопостачання та телекомунікації. Тим не менше, на етапі відбудови слід заохочувати місцеві органи влади та громади подавати запити на реконструкцію своїх об'єктів, які потім будуть оцінені та пріоритизовані UREIA. Крім того, місцеві органи влади також мають докладати зусиль до відбудови, отримавши повноваження збільшувати місцеві податки для фінансування проектів з відбудови. Їм слід також дозволити, які зараз, отримувати кошти від донорів для фінансування проектів. Це може призвести до певної конкуренції з централізованими зусиллями із залучення коштів, але це не повинно стати причиною відмовити місцевим органам влади у праві залучення коштів. Донори зазвичай можуть визначити пріоритети своїх внесків. Бажано, щоб органи місцевого самоврядування залучали кошти з урахуванням власних фінансових можливостей, щоб запобігти висуванню необдуманих вимог до донорів. Отже, хоча пріоритети відбудови, безумовно, будуть на центральному рівні, а імператив швидкості також вимагатиме централізації, місцевим органам влади слід негайно надати широкі повноваження, готуючи їх до більш децентралізованого управління в майбутньому.

## **12 ЯК БУТИ З ВІДВОЙОВАНИМИ У РОСІЯН ТЕРИТОРІЯМИ?**

Припускаючи, що Україна поверне всі або частину своїх територій, які були захоплені Росією в 2014 році, чи повинні ці території та їхні громадяни набути особливого статусу? Очевидно, що одразу після окупації армія має забезпечити консолідацію територій. Поки є загроза того, що Росія намагатиметься повернути частину територій, які вона раніше окупувала, існує потреба в сильній військовій присутності для захисту територіальної цілісності та забезпечення мінімального функціонування економіки. Тим не менш, зробимо кілька зауважень. Перш за все, громадяни на окупованих з 2014 року територіях мають отримати негайне підтвердження українського громадянства. Немає жодних причин для будь-якої дискримінації громадян Криму, Донецька та Луганська. Усі або більшість проросійських сил втечуть до Росії, й залишаться переважно проукраїнські громадяни. По-друге, мають

бути суди над колаборантами на окупованих з 2022 року територіях. Щойно зникне російська військова загроза та буде надана екстрена допомога, потрібно організувати місцеві вибори, а муніципалітети мають отримати такі ж права, як і на решті території України. Вони також мають взяти участь у наступному циклі національних виборів. Будь-яка форма дискримінації громадян, які живуть на територіях, окупованих росіянами з 2014 року, матиме негативний та ефект і сприятиме розколу суспільства.

### 13 ВИСНОВКИ

Маємо надію, цей розділ, як і вся книга, буде корисним для повоєнної України. Після Революції Гідності 2014 року українське громадянське суспільство надзвичайно активізувалося, демонструючи свою відданість трансформації країни з пострадянської клептократичної держави з міцними зв'язками з Росією у сучасну демократію, засновану на верховенстві права. Мільйони українців з 2014 року думали, як здійснити цю трансформацію. Відтоді було зроблено багато важливих кроків для належної зміни врядування в Україні. Ці зміни були справедливо сприйняті Путіним як екзистенційна загроза його авторитарному режиму та його імперським амбіціям. Хоча війна спричинила масові руйнування та вбивства, вона також прискорила історію. Зараз Україна однозначно перебуває в таборі демократії та верховенства права. Більше того, вона знаходиться на передовій боротьби проти імперіалістичних автократій, які намагаються знищити життя в умовах свободи, дотримання прав людини та верховенства права. Україна заслуговує на повну підтримку демократичних країн не лише під час війни, але й після неї. Сподіваємося, ідеї щодо врядування в Україні в умовах повоєнного часу, висловлені в цьому розділі, допоможуть скерувати дискусію про відбудову демократичної та європейської України.

### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Becker, T., B. Eichengreen, Y. Gorodnichenko, S. Guriev, S. Johnson, T. Mylovanov, K. Rogoff, B. Weder di Mauro (2022) *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine* CEPR Rapid Economics Response Series No 1, CEPR, London UK.

Becker, T., T. Mylovanov, G. Spagnolo, and N. Shapoval «Anti-Corruption Policies in the Reconstruction of Ukraine», this volume.

Bhagat, S, A. Shleifer and R. Vishny (1990) «Hostile Takeovers in the 1980s: The Return to Corporate Specialization», *Brookings Papers on Economic Activity* 1990: 1-84.

Bolton, P. and J. Farrell (1990) «Decentralization, Duplication and Delay» *Journal of Political Economy* 98(4):803-826.

Cagé, J. (2016) *Saving the Media. Capitalism, Crowdfunding and Democracy* Harvard University Press, Cambridge Mass.

Cagé et al., J. Gans, E. Goodman, B. Knight, A. Prat, G. Rolnik and A. Schiffrin (2019) *Protecting Journalism in the Age of Digital Platforms* Stigler Center University of Chicago Booth.

Cagé, J. and B. Huet, (2021) *L'Information est un Bien Public. Refonder La Propriété des Médias. Editions du Seuil, Paris.*

Eichengreen, B. and V. Radovan (2022) «How to Organize Aid», this volume.

Philippon, T. (2019) *The Great Reversal. How America Gave up on Free Markets* Harvard University Press, Cambridge Mass.

Reed, Q., B. Jouan Stonestreet, D. Devrim, T. Krieger, V. Kubekova, R. Blomeyer, F. Heinemann (2021) *Financing of Political Structures in EU Member States*, Report to the European Parliament.

Roland, G. (2018) «The Evolution of Post-Communist Systems. Eastern Europe versus China», *Economic of Transition* 26(4): 589-614.

Roland, G. (2022) «Empires, Nation-states and Democracies. The International Order in Historical Perspective», UBS working paper.

Rumelt, R. (1974) *Strategy, Structure and Economic Performance* Harvard University Press, Sambridge Mass.

Rumelt, R. (1982) «Diversification Strategy and Profitability» *Strategic Management Journal*, 3(4): 359-369.

Weitzman, M. (1974) «Prices vs Quantities» *Review of Economic Studies* 41(4): 479-491.

## РОЗДІЛ 3

# Антикорупційна політика під час відбудови України

**Торбйорн Беккер**, SITE, Стокгольмська школа економіки

**Джонатан Лене**, SITE, Стокгольмська школа економіки

**Тимофій Милованов**, Київська школа економіки, Піттсбурзький університет

**Джанкарло Спаньоло**, Університет Тор Вергата у Римі, Стокгольмський університет, CEPR

**Наталія Шаповал**, Київська школа економіки

### РЕЗЮМЕ

З моменту розпаду Радянського Союзу корупція є головною перешкодою на шляху до зростання та розвитку України. Її коріння сягає в комуністичну систему та незавершений перехід до ринкової економіки після розпаду СРСР. Роками корупція була постійною темою в переговорах між урядами України та міжнародними донорами, фінансовими інституціями та ЄС. МВФ включив антикорупційну політику та інституції до умов попередніх програм. Проблема корупції також регулярно обговорюється у звітах МВФ, Світового банку та ЄС.

Під час відбудови до України надходять значні кошти від міжнародних партнерів, що викликає їхнє занепокоєння з огляду на історію корупції в Україні. У цьому розділі йдеться про те, що різноманітні показники рівня корупції в Україні покращилися після Революції Гідності 2014 року, про що нерідко забувають, коли згадують корупцію в країні. Однак ця сфера все ще потребує суттєвої уваги та чіткої стратегії антикорупційної політики під час відбудови України.

Її ключовим компонентом є загальна інституційна структура та установа, яка безпосередньо відповідатиме за координацію співпраці між донорами та українською владою. Ця установа має брати участь як у визначенні загальних пріоритетів, так і в прозорому моніторингу реалізації проектів згідно з планами, який уможливить контроль з боку донорів та громадян України. Загалом, антикорупційна система має керуватися чотирма принципами: усувати можливості для корупції та отримання ренти; зосереджуватися на моніторингу та прозорості; зробити інформацію та освіту невід'ємною

частиною антикорупційних зусиль; а також забезпечити безперешкодну роботу антикорупційних та правових інституцій та довіру до них.

Джерелами корупції, які ми обговорюємо в цьому розділі, були зокрема фінансова система, державні закупівлі, державні підприємства, безконкурентні та надмірно зарегульовані ринки, неналежне використання державних активів, тіньова торгівля, ухилення від сплати податків та шахрайство. Крім того, дрібна корупція розповсюджена в широкому спектрі установ, що надають державні послуги. Отже, одним із ключових компонентів антикорупційної політики під час відбудови України має стати прозора установа із якісним врядуванням, до складу якої входитимуть представники основних донорів та українського уряду, яка не лише розподілятиме кошти, але й проводитиме моніторинг використання цих коштів постфактум.

Варто посилювати систему публічних закупівель; при цьому не можна жертвувати прозорістю та моніторингом заради швидкості процесу відбудови, оскільки цей процес довгостроковий. Після закінчення війни рекапіталізація банків має відбуватися прозоро, а розвиток фінансової системи має загалом скоротити можливості для зловживання державними коштами.

Державні підприємства потрібно реформувати в кілька етапів, щоб обмежити можливості для корупції та підвищити прозорість. Це також стосується інших напрямків діяльності уряду, зокрема регулювання ринків, податків, ліцензування та управління державними активами. Крім того, підтримати антикорупційні зусилля можна за допомогою інформування про вступ до ЄС, сильної залученості громадянського суспільства, створення умов для роботи незалежних ЗМІ та забезпечення освіти на всіх рівнях. Хоча вступ до ЄС може сприяти боротьбі з корупцією, основну роботу має виконати власне Україна – від найвищого політичного рівня до громадянського суспільства та громадян.

## 1 ВСТУП

Серед ключових тез звіту «[План відновлення України](#)» – те, що збитки від війни, які вже зараз є колосальними, зростають щодня; що більшу частину підтримки для відбудови України мають становити гранти, а не позики; що відповідальність за процес відбудови має нести український уряд; що існують інституційні та інші механізми для боротьби з корупцією. У цьому розділі ми розкриваємо останню тезу.

За оцінками Київської школи економіки, станом на 5 вересня лише задокументовані збитки фізичній інфраструктурі становили 114,5 мільярда доларів (<https://kse.ua/russia-will-pay/>). Значну частину цієї суми, в принципі, має компенсувати Росія як держава-агресор. Однак потреба в підтримці з



боку інших сторін, зокрема ЄС і США, все одно буде значною, сягаючи мільярдів доларів протягом періоду відбудови. (Переважно) грантами зрештою будуть внески платників податків із країн-донорів, які захочуть упевнитися, що їхні кошти витрачаються в інтересах всього українського суспільства, а не окремих корумпованих осіб.

Проблема корупції в Україні вже зараз є центральною темою під час обговорень військової та фінансової підтримки країни. Поза будь-яким сумнівом, історія України сповнена історій про корупцію. Справді, президент Зеленський не був би героєм, яким він є сьогодні, без телесеріалу, присвяченого політиці й корупції.

Корупція також завжди була проблемним питанням у відносинах України з міжнародними донорами. В огляді за листопад 2021 року Міжнародний валютний фонд (МВФ) зазначив: «Зокрема, відповідно до узгоджених пріоритетів політики українська влада зобов'язується [...] **(iv) долати корупцію та просуватися вперед із впровадженням судової реформи (виділено жирним шрифтом нами)**; та (v) зменшувати роль держави і корисливих інтересів в економіці для покращення бізнес-середовища, залучення інвестицій та підвищення потенціалу економіки. [...] **Аналогічно, несприятливі рішення Конституційного Суду стали екзистенційним викликом системі боротьби з корупцією, що вимагало відновлення її ефективності, щоб уможливити продовження перегляду програми (виділено жирним шрифтом нами)**. Прагнучи досягти прогресу у виконанні відкладених структурних маяків, влада нещодавно досягла успіху в семи з дев'яти структурних маяків, встановлених на момент подання заявки на програму.»

Із семи принципів відновлення України, викладених на конференції донорів у Лугано, третій стосується прозорості, підзвітності та верховенства права:

«Процес відновлення має бути прозорим та підзвітним народу України. **Слід систематично зміцнювати верховенство права та викорінювати корупцію**. Все фінансування відновлення має бути справедливим та прозорим».

Уряд України, звісно, усвідомлює необхідність боротьби з корупцією на етапі відбудови та на шляху до членства в ЄС. Згідно з планом відновлення, опублікованим Національною радою з відновлення України у липні, боротьба з корупцією є одним із компонентів поліпшення бізнес-середовища та залучення інвестицій. Розбудова антикорупційної системи також є частиною реформи верховенства права – однієї з пріоритетних ініціатив для зміцнення інституційної спроможності та процесу «деолігархізації», які вважаються засадничими для плану відновлення.

Більш детальний план боротьби з корупцією є у липневому плані робочої групи «Антикорупційна політика».<sup>77</sup> Згідно з планом, «зрештою, розв'язання проблеми корупції має бути одним із пріоритетів для українського суспільства, особливо на етапі відбудови держави».

Проблема корупції, звісно ж, не є унікальною рисою економічної та політичної системи України останніх десятиліть. Свою оглядову статтю Bardhan (1997) починає з речення «Корупція є давньою проблемою» і на доказ цього цитує індійський текст четвертого століття. У науковій літературі корупцію часто визначають як зловживання (або неправомірне використання) державною владою з метою особистої вигоди.<sup>78</sup> Таке визначення наводить Мауго (1998), який також розглядає цю тему та описує, як проблеми з корупцією призводили до повалення урядів як у передових розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Він також зазначає, що в країнах із перехідною економікою рух від планової до ринкової економічної системи відкрив можливості для привласнення ренти, що надходила від надприбутків у різних секторах цих економік. Перехід також був пов'язаний із поступом від добре організованих систем корупції до більш хаотичних, оскільки до привласнення ренти постійно долучалися різноманітні нові актори. Мауго також пише, що ключовий принцип полягає в тому, що для існування корупції має існувати рента. У свою чергу, рента може створюватися або наявними ресурсами (в широкому розумінні) або через державне втручання та інші обмеження, які генерують надприбутки. У цьому контексті крилатий вислів сера Френсиса Бекона «можливість крадіжки створює крадія» можна перефразувати як «рента створює корумпованого чиновника».

Тож усунення ренти та можливостей для корупційних дій стає центральною темою політики, спрямованої на зниження рівня корупції. У багатьох випадках різноманітні стратегії, спрямовані на зменшення рівня корупції та створення економічних стимулів для окремих осіб не займатися корупцією (антикорупційний «пряник») потрібно доповнювати законами та інституціями, які каратимуть тих, хто усе-таки вирішив вдатися до корупції («бати»). Bardhan (2012) наголошує на вагомому стримувальному ефекті покарання, описаному в експериментальній літературі про корупцію, зазначаючи водночас, що у Китаї попри найсуворіше покарання (страту) досі панує нестримна корупція. Він також наводить кілька прикладів, коли політика моніторингу є важливим доповненням до економічного стимулювання державних службовців задля запобігання корупційній поведінці.

Сьогодні є багато досліджень причин корупції. Treisman (2000) узагальнив

<sup>77</sup> Доступний за адресою [https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c16a7e8758bbd81a8a35d9\\_Anti-corruption%20policy.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c16a7e8758bbd81a8a35d9_Anti-corruption%20policy.pdf)

<sup>78</sup> Svensson (2005) використовує термін «неправомірне використання», а не зловживання. Banerjee et al (2012) натомість визначають корупцію як «порушення правил бюрократом (чи обраною посадовою особою) для особистої вигоди», тож корупція визначається правилами. У Shleifer and Vishny (1993) є ще одне визначення корупції як «продажу держслужбовцями державного майна з метою особистої вигоди».

висновки наявних на той час міжнародних порівняльних досліджень, дійшовши висновку, що високий рівень розвитку, відкритість до торгівлі, ліберальні демократичні системи з високим представництвом жінок в уряді та вільна преса зазвичай зменшують корупцію на макрорівні, тоді як експорт палива, надмірна зарегульованість бізнесу та макроекономічна нестабільність пов'язані з вищим рівнем корупції. Treisman зауважив, що в багатьох випадках існують емпіричні проблеми, пов'язані з суб'єктивними показниками корупції та причинно-наслідковими зв'язками, та виступив за необхідність проведення додаткових досліджень, що ґрунтуються на показниках, заснованих на досвіді. Svensson (2005) також зазначає, що високий рівень доходу, високий рівень людського капіталу та свобода преси корелюють із нижчим рівнем корупції.

Багато питань щодо причин корупції не були чи не можуть бути досліджені в рамках традиційних порівняльних досліджень країн на макрорівні, тому їх досліджували в експериментальних умовах. Такі дослідження часто більш глибоко вивчають індивідуальний вибір, що виходить за межі чинників політичної економії, та фокусуються на психологічних чинниках та поведінковій економіці. У багатьох випадках очікування людей щодо поведінки інших впливають на їхню власну поведінку. Це пов'язано з питанням про культуру та середовище як чинників, що визначають корупцію. Banerjee et al (2022) дійшли висновку, що недоброчесна поведінка на індивідуальному рівні загалом не залежить від культури походження людини, навіть за наявності контрприкладів. Barr and Serra (2010) демонструють, що рівень корупції в рідній країні студентів впливає на те, з якою ймовірністю вони вдаватимуться до корупційних дій в експериментальному середовищі. Однак цей ефект зникає, коли експеримент проводили на студентах-випускниках, які перебували у Великобританії більш тривалий час. Це свідчить про те, що якщо ви визнаєте, що оточуючі люди не є корумпованими, ви з меншою ймовірністю будете займатися корупцією самі.

Bardhan (1997) описує теоретичну модель із багатьма рівновагами, яка породжує два стабільні стани: коли не корумпований ніхто та коли корумповані всі, виходячи з ідеї, що кожен намагається поводитися як усі. Це не пов'язано з якоюсь фундаментальною «культурою корупції», коли люди є корумпованими від народження, а радше з тим, що вони живуть у середовищі з високим рівнем корупції. Щоб перейти від корумпованої рівноваги до некорумпованої, потрібні реформи або шоки – достатньо сильні для того, щоб більшість людей почала очікувати, що інші люди більше не є корумпованими. Можливим практичним наслідком цього є те, що фрагментарні антикорупційні реформи не приведуть країну до рівноваги з низьким рівнем корупції.

Хоча є випадки, коли корупція у несприятливому середовищі може покращити економічні показники («змастити колеса»), загальний висновок академічної літератури полягає в тому, що корупція шкодить зростанню (основоположна стаття – Mauro (1995)). Високий рівень корупції знижує економічне зростання через нецільове використання ресурсів і скорочення інвестицій, ухилення від сплати податків та недостатнє надання суспільних благ, а також спрямування урядових видатків до непрозорих сфер, що не є ефективним способом забезпечити зростання (див., наприклад, Svensson (2005), Mauro (1998) та Shleifer and Vishny (1993)). Отже, окрім моральних і правових аспектів, існують вагомі аргументи на підтримку необхідності викорінення корупції задля забезпечення ефективності та зростання.

Виходячи з того, що нам відомо з цитованої вище літератури та досвіду України, ми вважаємо, що необхідні для відновлення України антикорупційні реформи та заходи мають ґрунтуватися на таких ключових принципах:

1. усунення можливостей для корупції та отримання ренти;
2. фокус на моніторингу та прозорості;
3. інформація та освіта мають бути невід'ємною частиною антикорупційних зусиль;
4. необхідно забезпечити функціонування та довіру до антикорупційних та правоохоронних інституцій.

Одночасне впровадження цих принципів може змістити рівновагу від суспільства з високим рівнем корупції до суспільства з низьким рівнем корупції. Для зміщення рівноваги можна скористатися тим, що у повоєнному суспільному середовищі буде відчуття спільної мети та вищий рівень довіри.

Далі в цьому розділі ми наводимо коротку історію корупційних проблем України до війни та нерідко ігнорований прогрес у боротьбі з корупцією після Революції Гідності у 2014 році. Після цього розглядаємо, що змінилося з початком повномасштабної війни в Україні, а також корупційні проблеми інших постконфліктних країн. Потім обговорюємо пріоритетні напрямки антикорупційної політики в процесі відновлення України, ґрунтуючись на вищезазначених ключових принципах. Заключна частина підсумовує основні тези розділу.

## **2 КОРУПЦІЯ ТА БОРТЬБА З НЕЮ В ДОВОЄННІЙ УКРАЇНІ**

Після розпаду Радянського Союзу Україна фактично перетворилася на «кримінальну» державу. У цей період багато активів були захоплені «зłodіями в законі» під час приватизації. Діяльність перших двох президентів зрештою призвела до відновлення державного контролю над організованою

злочинністю. Однак у цьому процесі постали олігархи та потужні фінансові групи, пов'язані з та захищені різними державними організаціями, судами, службами безпеки та правоохоронними органами.

Рейтинг України в індексах сприйняття корупції відображає проблеми, з якими країна зіткнулася через невдало організований перехід до ринкової економіки після розпаду Радянського Союзу та поступові реформи, які почалися відтоді. Подібна доля спіткала й інші пострадянські держави, які не увійшли до ЄС, тоді як країни з перехідною економікою, які приєдналися до ЄС, змогли значно краще взяти корупцію під контроль.

Таким чином сформувався політико-економічний ландшафт України. Люди, які першими захопили державну власність та відкрили «бізнес», розбагатіли, стали могутніми та почали формувати політику й політичну ситуацію в країні. Ці бізнес-групи створили власні банки, прибрали до рук регулювання цілих ринків, почали контролювати засоби масової інформації та фінансувати власних політиків. Ці ж особи згодом взяли під контроль призначення на важливі посади в державних підприємствах (ДП), уряді, контролюючих органах та судах. Це сприяло виникненню культури, коли бізнес «допомагає» політикам досягати певних цілей, за що пізніше очікує від них відповідних послуг. Така ситуація, звісно, є характерною не лише для України, проте її масштаби є більш помітними в Україні, ніж у країнах ЄС.

До основних каналів, що уможливили неправомірне збагачення осіб зі зв'язками за рахунок решти суспільства, відносяться:

1. Рекапіталізація банків та загалом використання банків, контрольованих олігархами та певними бізнес-групами.
2. Неналежне проведення публічних закупівель, насамперед у будівельній сфері та через закупівлі підприємств комунального сектору.
3. Викривлене тарифне регулювання вантажних залізничних перевезень, газу, вугілля, електроенергії.
4. Привласнення державних та комунальних активів, природних ресурсів, землі.
5. Контрабанда та «сірий» імпорт.
6. Ухилення від сплати податків (схеми відшкодування ПДВ тощо).
7. Монополізація та захоплення ринків шляхом створення бар'єрів до входу.

Крім того, Україна страждає від дрібної корупції під час надання державних послуг, як-от охорона здоров'я, освіта та соціальна підтримка.

Враховуючи перераховані вище корупційні практики та значення, якого МВФ надавав боротьбі з корупцією під час попередніх перемовин з українськими офіційними особами, не дивно, що МВФ у 2017 році присвятив цій проблемі свою публікацію *Selected Issues*. Ключовий меседж звучав не надто обнадійливо, відображаючи більш загальний наратив стосовно України та корупції, а саме: «Рівень корупції в Україні є надзвичайно високим... Отже, зниження рівня корупції є вельми важливим для прискорення процесу економічного зближення з рештою Європи...».

Хоча вищевказаний документ вийшов у 2017 році, це все-таки було дещо зарано для повної оцінки здійснених антикорупційних реформ. Деякі з реформ, проведених після Революції Гідності, суттєво вплинули на бізнес, який до того користувався привілейованим ставленням з боку держави. По-перше, було перекрито один із найбільших каналів привласнення коштів особами зі зв'язками та певними бізнес-групами – згубні практики в банківському секторі.<sup>79</sup> Масштаби проблеми були величезними. У 2014-2015 роках майже половина зі 180 комерційних банків були визнані неплатоспроможними через різні протиправні дії. Їм належало 30% загальних активів банківської системи. Загальна оціночна вартість непрацюючих кредитів становила приблизно 14,7 млрд євро. Реформування банківського сектору призвело до закриття 103 банків (Mylovanov et al, 2017). У 2016 році уряд націоналізував найбільший банк – ПриватБанк, контрольований олігархом Ігорем Коломойським, чії зловмисні дії призвели до появи величезної кількості проблемних кредитів. Згідно з розслідуванням США щодо шахрайства та відмивання грошей, яке триває, Коломойський і його спілльники вкрали з банку близько 6 мільярдів доларів.<sup>80</sup> На початок 2022 року 74% кредитного портфеля банку все ще були непрацюючими<sup>81</sup> (у 2017 році ця частка становила 88,8%). Після очищення реформований приватний банківський сектор почав процвітати. Частка проблемних кредитів у загальному кредитному портфелі впала з 56% у 2017 році до 27% на початку 2022 року. У приватному секторі співвідношення змінилося з 26% до 15%. Менш реформована частина банківського сектору, до якої входять державні банки, показала гірші результати: рівень непрацюючих кредитів за цей період зменшився з 60% до 27,4%.

Ще одним значним джерелом корупції були державні закупівлі. В Україні в 2013-2017 роках публічні закупівлі становили 10-15 відсотків ВВП і майже 30 відсотків державного бюджету. Як правило, 60 відсотків закупівель стосувалися будівництва, яке мало репутацію дуже корумпованої сфери. Важко сказати, до якого рівня корупції це призвело, але, ймовірно, йдеться

<sup>79</sup> Дані про правопорушення в банках і види схем

<sup>80</sup> <https://www.justice.gov/opa/pr/united-states-files-civil-forfeiture-complaint-proceeds-alleged-fraud-and-theft-privatbank>

<sup>81</sup> У 2017 році Національний банк України змінив методологію категоризації проблемних кредитів, що призвело до збільшення частки проблемних кредитів у кредитному портфелі: з 14% кредитного портфеля у 2016 році до 88,8% у 2017 році. Детальніше дивіться тут: <https://bank.gov.ua/en/stability/npl>



про значні суми, оскільки стара система була повністю ручною й вимагала від учасників тендеру приїжджати до закупівельної агенції в Києві для участі в закритому процесі торгів. За дослідженнями Bustamante et al (2022) та Kyiv School of Economics and Marin (2016), дизайн електронної платформи ProZorro з багатьма користувацькими інтерфейсами (приватними електронними майданчиками з повним доступом до центральної бази даних) сприяв зростанню довіри з боку ринку та громадянського суспільства. Система забезпечила публічний доступ до всієї бази даних державних закупівель через відкритий API та дашборди з розширеною аналітикою про результати торгів. Довіра до системи допомогла поширити її застосування й на електронні продажі проблемних кредитів у 2016 році, як описано вище (Mylovanov et al., 2017).

Порівняння даних про закупівлі за період до та після реформи в Shapoval et al. (2017) показує, що система ProZorro сприяла значному підвищенню рівня конкуренції та прозорості. Після впровадження ProZorro у 2016 році обсяг ринку публічних закупівель становив \$10,4 млрд, що на 17% більше, ніж у 2015 році. Допорогові закупівлі потрібно обов'язково відображати в системі. Кількість постачальників виросла втричі. З 11% до 5% зменшилася кількість покупців, які зазвичай укладали контракти лише з одним постачальником, а середня вартість таких закупівель знизилася на 70%. Kovalchuk et al (2019) показали, що частка закупівель, проведених за конкурентними процедурами, виросла з 2% у 2015 році до 84,7% у 2016 році та до 59,2% у 2017 році, тоді як вартість закупівель, укладених за конкурентними процедурами, виросла з 24,5% у 2015 році до 28,4% і до 70,3% у 2016 і 2017 роках відповідно. У дослідженні йдеться про «зростання кількості заявок, більшу економію та більшу участь у наданні законтракованих товарів і послуг (більше унікальних переможців на один тендер у кожній організації), а також вагомі докази скорочення часу на закупівлю товарів і послуг.»

Загальний вплив нової системи закупівель на ціни оцінити важко. Дослідження Київської школи економіки 2017 року, яке ґрунтувалося на детальних даних ринку природного газу, показало, що аукціони ProZorro принесли в середньому 3% економії порівняно з переговорними процедурами з урахуванням обсягу закупівель, типу постачальника, способу оплати тощо.

Реформування державних підприємств іще триває. Водночас після Революції Гідності рівень корупції вдалося дещо знизити завдяки суттєвим змінам у керівництві ДП та запровадженню належного корпоративного управління. До прикладу, найбільша державна нафтогазова компанія «Нафтогаз» після зміни менеджменту після Революції Гідності за кілька років стала прибутковою, завдяки наближенню тарифів на газ для домогосподарств до ринкової

ціни та зміні системи субсидій для домогосподарств. У 2014 році борг Нафтогазу становив майже 10 відсотків ВВП. Хоча деякі ринки, зокрема газу та електроенергії, були реформовані з метою запровадження ринкових правил, на багатьох інших ринках комплексних реформ не відбулося.

Загалом, після Революції Гідності значно скоротилися два найбільших джерела корупції (банківський сектор і державні закупівлі) з основних семи, тоді як кілька інших секторів були реформовані частково (наприклад, електронне відшкодування ПДВ, здача в оренду комунального і державного майна через аукціони, мала приватизація).

На інституційному рівні з 2014 року в Україні було створено низку державних органів, які займаються боротьбою з корупцією. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) є центральним органом виконавчої влади, який відповідає за формування антикорупційної політики. Національне антикорупційне бюро (НАБУ) розслідує справи та готує їх до представлення прокуратурою. Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП) є самостійним підрозділом Генпрокуратури, що здійснює провадження у справах, розслідуваних НАБУ. Агенція з розшуку та менеджменту активів (АРМА) відповідає за повернення вкрадених активів. Станом на грудень 2021 року НАБУ ініціювало 859 розслідувань, за результатами яких було висунуто 360 звинувачень та винесено 70 обвинувальних вироків (НАБУ 2022). Відносно низька кількість вироків у перші роки роботи НАБУ пояснюється тим, що більшість справ блокувалися українськими судами (De Vrieze and Glušac 2020). Зрештою, в 2019 році в Україні було створено Вищий антикорупційний суд (ВАКС). Цей суд відповідає за розгляд усіх корупційних справ у підслідності НАБУ. Хоча спеціалізовані антикорупційні суди існують у декількох країнах, український суд має унікальну особливість – процес його формування. Для забезпечення доброчесності та незалежності суддів, призначених до ВАКС, до процесу відбору долучилася рада міжнародних експертів із правом вето кандидатур (Kuz and Stephenson 2020).

Окрім створення нових інституцій, антикорупційні зусилля України зосереджені на прозорості. Нинішній уряд України робить акцент на цифровізації державних послуг, уособленням чого є Міністерство цифрової трансформації. Прикладом цифровізації України, який отримав міжнародне визнання, є електронна система публічних закупівель ProZorro. Система, яку спочатку розробляла команда волонтерів, пов'язаних з організацією «Transparency International Ukraine», наразі стала обов'язковою для публічних закупівель. Електронна система декларування майна є ще одним помітним елементом антикорупційних реформ. Усі держслужбовці в Україні зобов'язані щорічно подавати електронні декларації про доходи та майно свої та членів

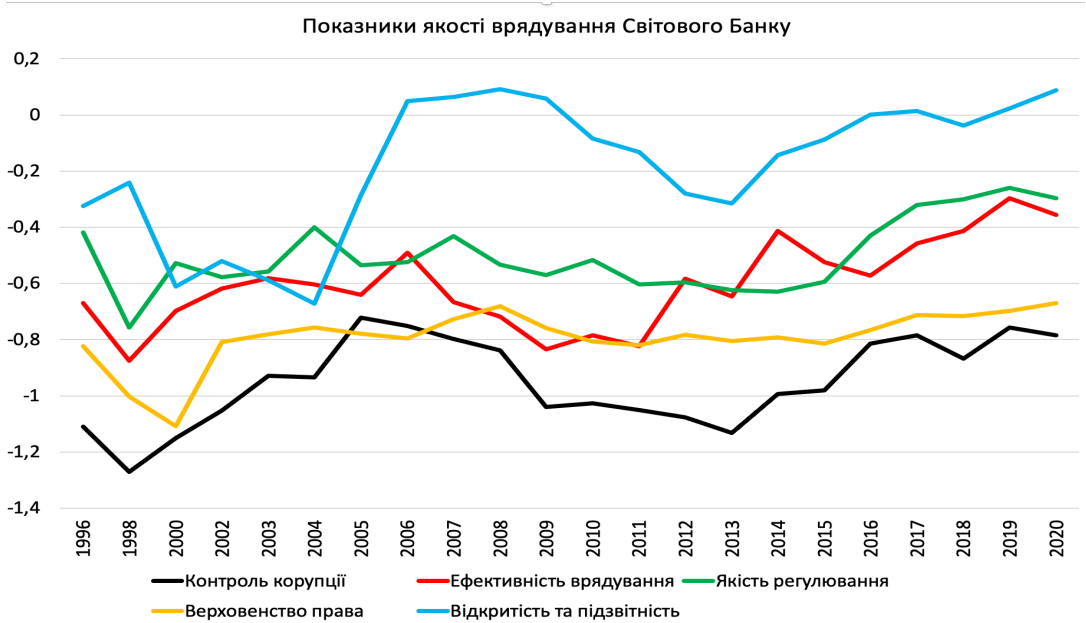
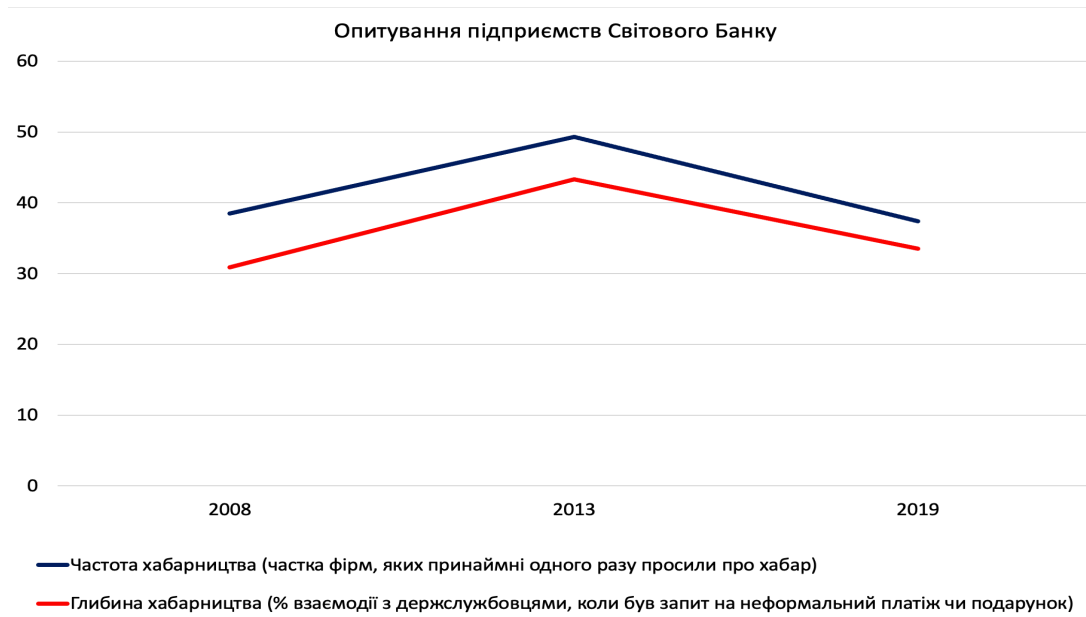
своїх родин. Для запобігання відмиванню коштів та підвищення рівня прозорості міжнародних транзакцій Україна веде національну базу даних політично значущих осіб,<sup>82</sup> яка містить 48 000 посадовців та їхніх близьких (Галушка та Каленюк 2021).

На папері реформи в Україні відповідають багатьом рекомендаціям міжнародних інституцій та наукової літератури. Однак ухвалення відповідних законів у найкращому разі можна розглядати лише як початок тривалого переходу до рівноваги з низьким рівнем корупції. Їхня реалізація зустрічає значний опір з боку корисливих інтересів. Деякі реформи призупинилися після часткового впровадження або ж відкотилися назад (Nizhnikau 2022). Описуючи створення нових антикорупційних агенцій, De Waal (2016) зауважує: «Тоді як західні уряди наполягали на якомога швидшому створенні нових агенцій, належному фінансуванню та комплектації їх високооплачуваними професіоналами, український уряд і парламент не поспішали, виділяючи на них недостатнє фінансування та не відбираючи на посади в нових органах найкращих фахівців». Останнім часом вибір голів НАБУ та САП став вельми політизованим і суперечливим, тож у своїй промові в українському парламенті в липні 2022 року Урсула фон дер Ляєн закликала «призначити їх якнайшвидше». Загалом в Україні політичні призначення та призначення до ДП залишаються проблемою. Песимістичні оглядачі, наприклад Kos (2022), підсумовуючи ситуацію перед війною, зазначали: «Навіть коли відбулися певні позитивні зміни, корумповані актори в усіх трьох гілках влади та на всіх рівнях розпочали узгоджену кампанію з метою збереження ситуації такою, якою вона була раніше: непрозорою та корумпованою, що забезпечує безкарність порушників».

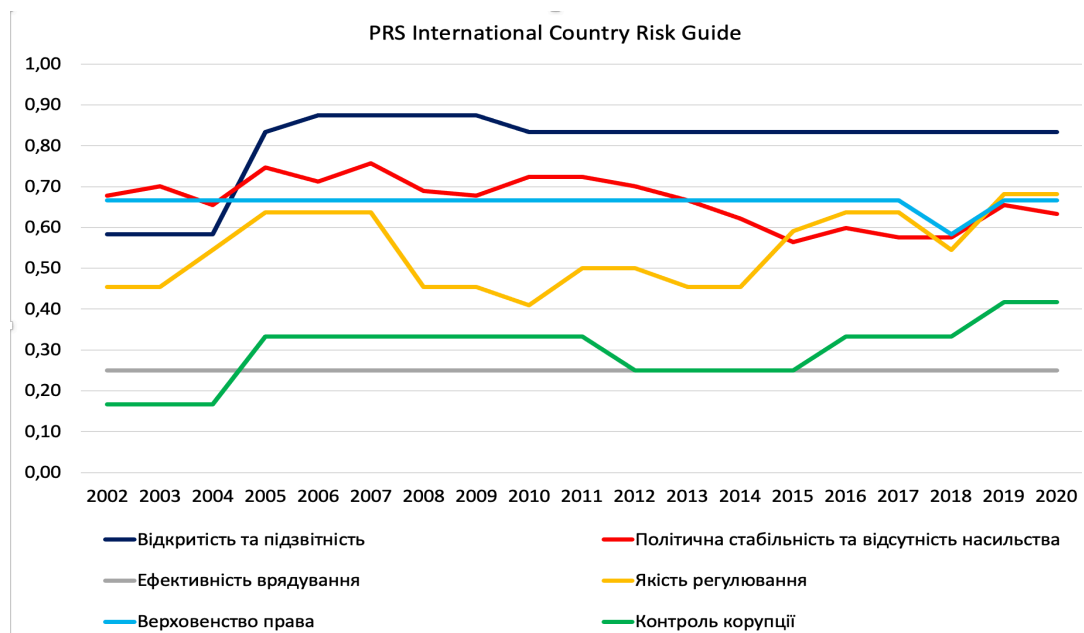
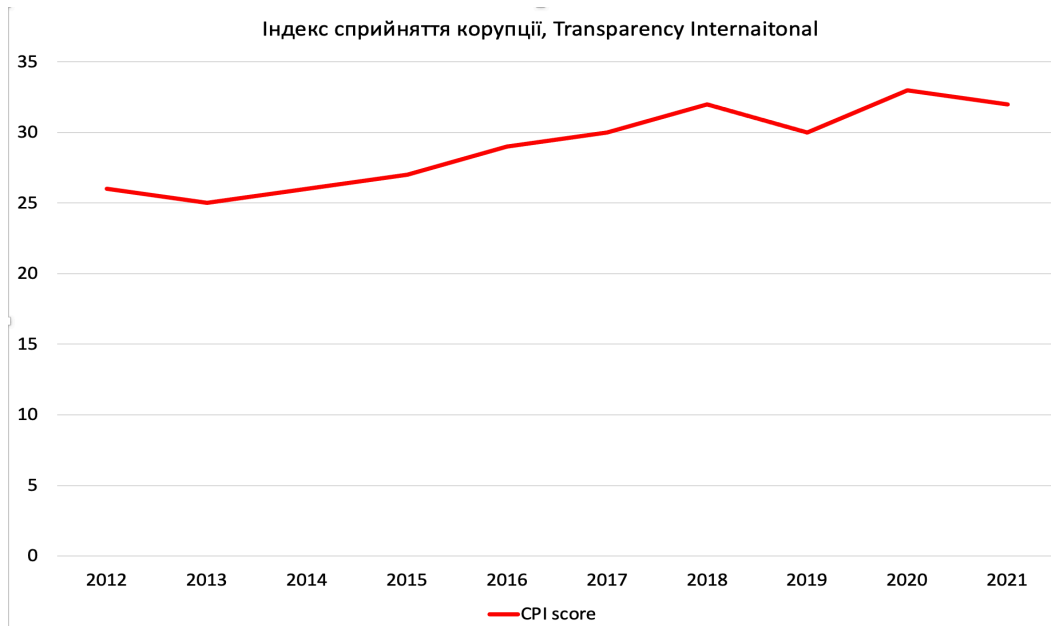
Тоді виникає питання, чи вплинули загалом реформи після Революції Гідності на рівень сприйняття корупції. Щоб зрозуміти це, пропонуємо подивитися на оновлені показники, які використовувалися в IMF (2017), щоб побачити, чи змінилися вони протягом останніх років. Як видно з Рисунок 1, після 2014 року покращилися всі показники сприйняття корупції. Підсумкова діаграма показує відсоток зміни показників з 2013 року до останніх наявних спостережень для кожного показника. Показники хабарництва знизилися майже на 25 відсотків, а показники контролю над корупцією покращилися на 30-60 відсотків. Звісно, це покращення з відносно низького рівня 2013 року, й ці показники все ще забезпечують Україні місце далеко внизу в рейтингу країн за рівнем корупції. Тим не менш, позитивні зрушення останніх років часто ігнорують. Вони також різко контрастують із коментарем у розділі «IMF Selected Issues»: «Щодо еволюції корупції з плином часу, Україна не зазнала жодних покращень за останні 10 років.» (абзац 4 на сторінці 5).

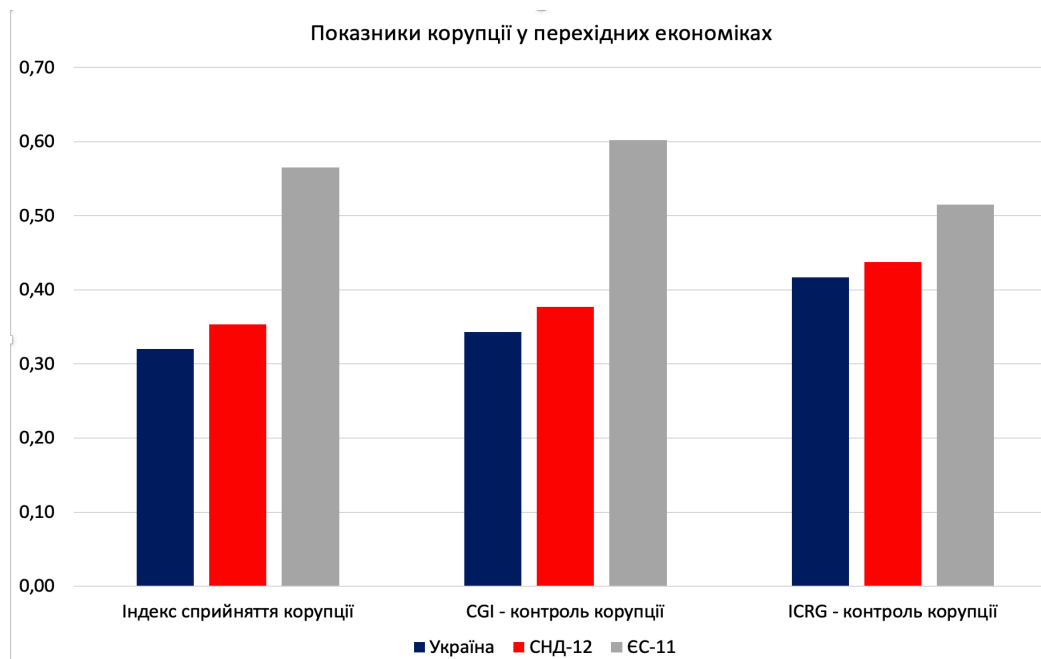
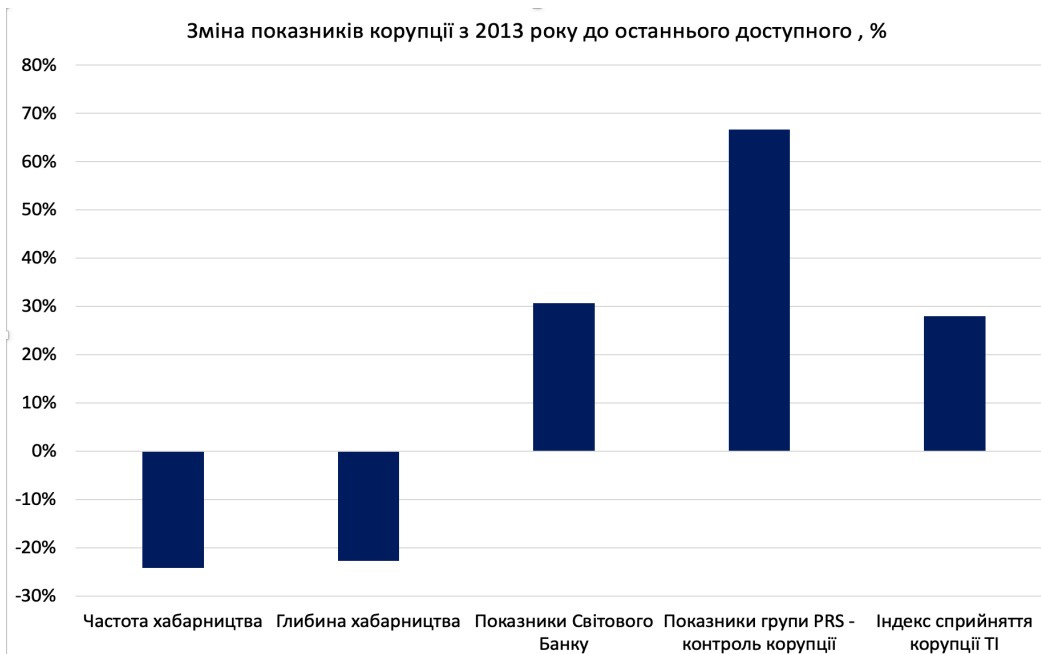
<sup>82</sup> Політично значущі особи – це фізичні особи, які є національними, іноземними публічними діячами та діячами, які виконують публічні функції в міжнародних організаціях. (Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»).

**Рисунок 1. Показники корупції до повномасштабної війни**



## Відбудова України: принципи та політика







### 3 ЩО ЗМІНИЛОСЯ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

Російська агресія проти України безсумнівно багато змінила в українському суспільстві та поглядах Заходу на Україну та її політичних лідерів. Президент Зеленський керує захистом країни успішніше, ніж багато хто очікував у перші дні війни. Його професійні навички комунікатора стали важливим чинником у мобілізації країни, а також у забезпеченні підтримки з боку решти світу. Це було життєво важливо як для захисту від агресора, так і для утримання економіки на вражаючому рівні з огляду на виклики. Зрозуміло, що президент зміцнив свою владу, водночас об'єднуючи країну та даючи людям відчуття спільної мети – збереження незалежності України та краще майбутнє. Ці чинники також важливі в боротьбі з корупцією. Однак, мабуть, важливіше те, що війна створює головну «умову» для боротьби з корупцією: якщо державні кошти не використовуватимуться ефективно, Україна ризикує програти війну – а такий ризик є неприйнятним для жодної людини в Україні.

Баланс сил також змінився безпосередньо внаслідок спричинених війною руйнувань та розриву існуючих зв'язків з групами інтересів, певним чином орієнтованими на Росію. Підприємства знищені або значно пошкоджені, що зменшило владу деяких олігархів та наблизило до президента інших, які раніше не належали до його табору.

ЗМІ також були централізовані, а орієнтовані на Росію канали закриті. Знов-таки, контроль над інформацією та перемога в інформаційній війні є важливою частиною стратегії президента й уряду із забезпечення підтримки армії всередині країни та на міжнародному рівні. Однак це також впливає на політичну владу в багатьох інших аспектах, що може як сприяти боротьбі з корупцією, так і ускладнити її в майбутньому. Це може мати сприятливий ефект через зменшення впливу олігархів на демократичні та політичні процеси, проте може також обмежити надважливу роль незалежних ЗМІ, коли справа стосується розслідування того, як політична система використовує свої повноваження. До цього питання, безперечно, варто повернутися після перемоги у війні (подальше обговорення цієї теми є в розділі про державне управління).

Під час війни бізнес та інші верстви суспільства роблять особливі внески в захист країни. Ці внески є життєво важливими для виживання та об'єднання країни. Чимало людей також взяли безпосередню участь в обороні країни в лавах Збройних сил та добровольчих загонів. Усі вони заслуговують на певну компенсацію за свою самопожертву у війні. Важливо, щоб це було зроблено справедливо і в прозорий спосіб під час та після війни. Наприклад, у США очолювані ветеранами фірми мають певні переваги під час закупівель. Якщо робити все дуже прозоро, може бути менше вимог щодо компенсації в інших формах.

Окремі канали корупції та неналежної ділової практики, про які йшлося вище, були призупинені через політику воєнного часу. Зокрема, суттєво скоротилася нелегальна торгівля нафтою, а на ринку газу регіональні газові мережі були націоналізовані, від чого виграють споживачі. Kos (2022) зазначає, що загальний хаос війни може призвести до зростання корупції. Він також може призвести до втрати життів і людського капіталу, в тому числі серед тих, хто був частиною антикорупційного руху до війни. З іншого боку, коли потрібно воювати й виграти війну, залишається менше ресурсів, за рахунок яких люди можуть збагачуватися вищезгаданими способами, а для боротьби з корупцією можна застосовувати більш жорсткі заходи та покарання, ніж у мирний час. Наприклад, у США найуспішнішим на даний момент інструментом боротьби з шахрайством є програма винагороди для викривачів (False Claim Act), запроваджена президентом Лінкольном під час громадянської війни у США для боротьби з корупцією у воєнних закупівлях (Nyrenrod and Spagnolo 2021). Зрештою, поширеність корупції – це питання того, наскільки потужними є сили, які працюють над зменшенням рівня корупції у воєнний час, порівняно з чинниками, що збільшують корупційні ризики.

#### **4 КОРУПЦІЯ В ІНШИХ ПОСТКОНФЛІКТНИХ КРАЇНАХ**

Порівняння країн на глобальному рівні виявляє сильну кореляцію між корупцією та конфліктами. Більшість країн із найгіршими показниками за індексом сприйняття корупції від Transparency International за 2021 рік страждають або нещодавно страждали від війни (Афганістан, Демократична Республіка Конго, Лівія, Сомалі, Південний Судан, Сирія та Ємен займають останні 10 сходинок рейтингу). Не дивно, що корупція стала «головним об'єктом уваги миротворців та аналітиків» (Cheng and Zaum 2011). У літературі наголошується, що війни сприяють корупції, оскільки контроль слабшає і з'являються «нетрадиційні» канали руху грошей.

Після закінчення конфлікту корумповані особи можуть прагнути зберегти способи отримання вигоди, що з'явилися під час війни (Lindberg and Orjuela 2011). У неминуче інституційно вразливому середовищі кошти на відновлення після конфлікту можуть швидко збільшити можливості для корупції. Національні уряди та їхні міжнародні партнери нерідко стикаються з необхідністю знайти баланс між швидким виділенням коштів на допомогу й підтримку економічної діяльності та забезпеченням жорстких механізмів нагляду та підзвітності (Bray 2009). Однак, коли головною метою міжнародних фондів є довгострокове відновлення, а не допомога в критичній ситуації, компроміс стає набагато менш потрібним. Коли йдеться про великі багаторічні проекти, варто витратити трохи більше зусиль і часу на належну організацію

процесу закупівель. Однак, тривалі громіздкі передзакупівельні процедури, які призводили до значної затримки й нерідко супроводжувалися відсутністю постмоніторингу, не були ефективними ні для поліпшення системи закупівель, ні для зменшення рівня корупції. Щоб гарантувати ефективність закупівель, моніторинг має зосереджуватися на прозорому розподілі коштів та більш глибокому моніторингу результатів пост-фактум.

Джерело походження коштів може бути важливим чинником для визначення порядку витрачання коштів. Під керівництвом Тимчасової коаліційної адміністрації в Іраку репатрійовані кошти іракського уряду «надсилалися готівкою літаком і розподілялися без особливої уваги до підзвітності» (Le Billon 2008). Натомість кошти платників податків, згідно з рішенням Конгресу США, підлягали суворій процедурі розподілу та витрачалися набагато повільніше. Загальний урок полягає в тому, що прозорість, звітування та підзвітність є життєво важливими для зменшення рівня корупції на етапі відбудови, коли не йдеться про швидке витрачання грошей для того, щоб врятувати життя чи уникнути катастрофи.

Під час міжнародної підтримки постконфліктного відновлення можуть з'явитися сторонні особи, які вбачають можливість отримання неправомірної вигоди через обмежений нагляд. Наприклад, кількох посадових осіб, призначених Місією ООН у Косово (UNMIK), звинуватили в корупційних діях та затягуванні корупційних розслідувань у цій країні (Rose-Ackerman 2008). На той час посадові особи UNMIK мали імунітет від судового переслідування з боку системи правосуддя Косова. У звіті про американські проекти відбудови спеціальний генеральний інспектор США з питань Іраку дійшов висновку, що 40% розглянутих проектів «мали значні недоліки, включно із завищенням цін субпідрядниками, неврахованими витратами, марнотратством та шахрайством» (Transparency International 2013).

Важливим у процесі відновлення України буде зниження корупційних ризиків з боку донорів та в міжнародних організаціях. Це також актуально під час вибору компаній чи суб'єктів, які фактично виконуватимуть роботи з відбудови – ми не повинні припускати, що в компаніях із країн-донорів немає корупції. Навпаки, є багато прикладів європейських компаній, бізнес-практики яких призводили до значних штрафів з боку законодавців, причому список очолювали компанії з Великобританії та Німеччини (див. Spagnolo and Nyrreröd, 2021 «On Corporate Wrongdoing in Europe and Its Enablers»).

Ситуація в Україні відрізняється від типових випадків, описаних у науковій літературі про постконфліктну корупцію, в кількох важливих аспектах. Порівняно з типовою країною, постраждалою від конфлікту, Україна має вищий рівень людського капіталу, вищий дохід на душу населення, (дещо) сильніші

демократичні інституції та тісніші зв'язки з Європейським Союзом. Крім цих загальних відмінностей, особливі обставини війни в Україні контрастують із поширеними у цій сфері наративами.

По-перше, війна в Україні почалася внаслідок вторгнення іноземної держави, а не громадянської війни. Одним із головних пояснень поширеності корупції в постконфліктних умовах є те, що стимулом до збереження миру для конкуруючих груп може стати доступ до державних ресурсів (Cheng and Zaum 2011). Приклади таких неявних угод після громадянських конфліктів були описані в Афганістані, Боснії та Герцеговині, Лівані, Палестині та Сьєрра-Леоне (Galtung and Tisné 2009). Оскільки війна з Росією об'єднала країну, це може забезпечити консенсус щодо реформ, а отже зменшити цей ризик. Проте література також визначає пов'язану форму корупції, яка не обов'язково обмежується громадянськими конфліктами. Після закінчення війни групи, які, як вважається, внесли суттєвий вклад у перемогу, іноді отримують привілейований доступ до державних коштів. Як і після будь-якого іншого конфлікту, Україні буде важливо забезпечити, щоб корупція не використовувалася для «нагородження переможців» (Le Billon 2003).

Другою відмінною рисою у випадку України є ймовірна тяглість урядових та інституційних структур. Завершення конфліктів часто пов'язується зі зміною режиму, наприклад, усуненням правлячої партії, встановленням нової форми правління або тим, що міжнародні агенції тимчасово беруть на себе контроль над внутрішніми справами. Ці періоди породжують невизначеність та інституційний вакуум, що веде до корупції. Belloni and Strazzari (2014) описують, як хаотичне післявоєнне середовище в Боснії-Герцеговині та Косово дозволяло злочинним синдикатам діяти (та співпрацювати з деякими новоствореними органами влади). З часом корупційні практики, які виникають протягом хаотичного постконфліктного періоду, можуть стати «стандартними процедурами». Хоча Україна, ймовірно, уникне анархії, в умовах якої виникають нові корумповані системи, також варто пам'ятати, що тяглість може означати збереження корупційних моделей, характерних для довоєнного статус-кво.

Третя ключова відмінність України від багатьох країн, які пережили конфлікт, стосується часу проведення антикорупційних реформ. Постконфліктна відбудова нерідко ініціює антикорупційні реформи на кшталт створення незалежних наглядових органів і судової реформи. Міжнародні актори можуть вимагати проведення таких реформ у рамках умов, пов'язаних із наданням допомоги на відновлення, та брати вельми активну участь у їх реалізації (серед прикладів – Східний Тимор, Косово та Ліберія (Cheng and Zaum 2011)). Ефективність таких реформаторських зусиль під керівництвом іноземних

держав, зокрема фокус на впровадженні формальних інституцій де-юре, є сумнівною. У рамках перемовин щодо лібералізації візового режиму з ЄС Боснія і Герцеговина створила антикорупційну агенцію та затвердила «законодавчу базу, створену за зразком найкращих практик західних демократій», проте втілення цих реформ недостатньо фінансувалося та було неефективним (Belloni and Strazzari 2014). У випадку України реформи розпочалися задовго до початку повномасштабної війни. Власне, антикорупційна інфраструктура України була передумовою для безвізового режиму з ЄС. Політичний клас дуже старався підірвати її роботу. Проте спільні зусилля громадянського суспільства України та міжнародних партнерів зберегли цю реформу.

### 5 АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРІОРИТЕТИ ПІД ЧАС ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Україна проводить антикорупційні реформи з 2014 року, створюючи нові агенції, ухвалюючи нові закони та здійснюючи цифровізацію державних послуг. Водночас МВФ (2021) зазначає, що антикорупційні реформи «забуксували» через корисливі інтереси та наголошує на важливості постійно докладати зусиль до реформування нинішньої системи. Хоча імплементація є безперервним процесом, те, що ці офіційні структури вже наявні в Україні, ймовірно, буде перевагою в процесі відновлення порівняно з іншими постконфліктними країнами, про які йшлося вище. Втім, Kos (2022) зазначає, що війна мала негативний вплив на людський капітал і спроможність цих та інших державних установ. Він також стверджує, що ця сфера потребує швидких дій, спрямованих на відновлення спроможності й забезпечення сильного лідерства в антикорупційній діяльності. У таблиці 1 узагальнено потенційні джерела корупції в післявоєнній Україні, а також інституції та інструменти, які можна використовувати для зменшення корупційних ризиків у різних сферах.

**Таблиця 1.** Потенційні джерела корупції та інструменти її попередження

Можливе джерело корупції	Головна агенція/ установа	Основні види діяльності/ інструменти
Міжнародні фонди відбудови	Фонд відновлення України	Координація Умови Проектне планування Прозорі закупівлі Моніторинг результатів Звітність
Державні закупівлі	ProZorro, системи міжнародних закупівель	Цифрові платформи Прозорість Звітність Гармонізація з правовими нормами ЄС

Рекапіталізація банків	Національний Банк України	Прозорий процес Продовження приватизації державних банків Іноземні партнери
Державні підприємства	Фонд державного майна; різні міністерства та державні установи	Професійні наглядові ради Очищення сектору (3700 ДП) <sup>83</sup> Приватизація
Податки (на прибуток, ПДВ)	Податкова служба, Мінфін	Цифровізація Спрощення
Митні збори	Митна служба, Мінфін, Мінекономіки	Спільна діяльність митниці з митницями країн ЄС Продовження цифровізації митних декларацій та інтеграції даних між регіонами та митними пунктами
Активи держави та органів місцевого самоврядування (земля, ліси, вода, мережі тощо)	Фонд державного майна, Держземагентство, Державний земельний кадастр, Держлісагентство, Держводагентство, Держгеонадра	Аукціони (Prozorro.Sale, CETAM, Українська енергетична біржа)
Бюрократія; ліцензії, дозволи тощо.	Мінекономіки, Міністерство розвитку громад та територій, інші міністерства та державні установи	Зменшення бюрократії Оптимізація та оцифрування
Спотворення ринків	Антимонopolний комітет	Дерегуляція ринків Забезпечення виконання законів про конкуренцію

## 5.1 Міжнародні кошти на відновлення

З початком відновлення очікуються масштабні надходження іноземних коштів в Україну, тож антикорупційна робота повинна мати підтримку на найвищому рівні з боку українського уряду, президента та міжнародних партнерів. Так, проект Плану відновлення передбачає структуру управління, у якій український уряд та демократична система України однозначно відповідальні за процес відновлення, а доповнює їх спеціальна пов'язана з ЄС інституція, яка координує роботу донорів та забезпечує прозорість та підзвітність. Ця установа повинна брати участь у загальному плануванні та пріоритизації великих проектів відбудови, які потребують міжнародної підтримки. Використання міжнародних коштів у процесі відновлення має бути прив'язане до суворих антикорупційних умов. Серед цих умов мають бути підтримка антикорупційних інституцій та реформ, які впроваджуються в Україні з 2014 року, а також особливий акцент на якомога більш ефективному використанні наданих на відновлення коштів на благо всього українського суспільства. Складні й тривалі передзакупівельні процедури потрібно звести

<sup>83</sup> Див. розділ про бізнес-середовище для більш детального огляду державних підприємств



до мінімально розумного рівня, доповнивши їх інтенсивним постмоніторингом та прозорим звітуванням про проекти як для вітчизняної, так і для іноземної аудиторії. Це може пришвидшити процес відновлення без збільшення ризику нецільового використання коштів. (Інституційна структура обговорюється більш детально в розділах про організацію допомоги та про державне управління). Це узгоджується з ключовими принципами 1 і 2: зменшення можливостей для корупції та забезпечення високого рівня моніторингу й прозорості.

### 5.2 Публічні закупівлі

Окрім інституційної бази на макrorівні, є ще кілька технічних рекомендацій щодо організації публічних закупівель протягом першої стадії процесу відновлення.

Перша стосується *відкритих контрактів*, щоб уникнути недоліків складних (і нерідко неефективних) *передзакупівельних* процедур і забезпечити підзвітність через *прозорість та постмоніторинг*. Наприклад, оприлюднення даних і документів одразу після укладення контракту, визнання контракту недійсним до опублікування всієї інформації та подальше відстеження виконання контракту (як варіант, більш детальні звіти, що публікуються під час та після виконання контракту). Україна вже застосовувала таку форму підзвітності для проведення закупівель критично важливих товарів та послуг під час пандемії. Інноваційні стратегії, які країна реалізувала шляхом впровадження централізованої платформи Prozorro та в містах на кшталт Маріуполя, вважаються історіями успіху в міжнародних порівняльних дослідженнях ([OECD, 2020](#); [ОСР, 2021](#)).

Друга складова – надійний *захист викривачів* і, можливо, *винагорода для них*. Це важливо для виявлення корупції, і такий підхід успішно використовується протягом століть у США для виявлення та запобігання різним видам шахрайства (Nyrenöd and Spagnolo 2021).

По-третє, Україна могла би використовувати *рамкові угоди* для швидкого проведення другого етапу закупівель, щоб сприяти прозорості та підвищити ефективність у нинішній надзвичайній ситуації. Ці інструменти вимагають проведення попереднього конкурсного відбору довгострокових постачальників, після чого органи влади можуть безпосередньо купувати готові товари в обраних постачальників, оминаючи тривалі процедури й водночас зберігаючи прозорість, конкуренцію та підзвітність. Конгрес США назвав рамкові угоди ефективним інструментом зниження неефективності, марнотратства та корупції під час ліквідації наслідків катастрофи в рамках розслідування того, що відбувалося після урагану Катріна (US House of Representatives, 2006).

Хоча негайна фаза відновлення потребує спеціальних швидких процедур закупівель, переважна частина подальшого процесу відбудови буде довгостроковою та має відповідати найкращим можливим стандартам планування, закупівель, прозорості та звітності. Як ми зазначили вище, в Україні вже існує розвинена цифрова система закупівель на центральному та місцевому рівнях. Ця система закупівель ґрунтується на українському законодавстві та процедурах, які з часом змінюватимуться, коли країна адаптуватиме свої закони та правила для набуття членства в ЄС. Чим менше буде винятків із використання системи та процедур закупівель, тим менший ризик системної корупції під час відбудови. Враховуючи складність і масштаб багатьох проектів з реконструкції, ймовірно, доведеться розвивати наявні або нові інституції з досвідом роботи з такими проектами. Ці пропозиції також узгоджуються з окресленими у вступі принципами 1 і 2.

### **5.3 Рекапіталізація банків**

Війна негативно вплинула на фінансове здоров'я компаній і домогосподарств, тож на певному етапі доведеться вирішувати питання непрацюючих кредитів у банківському секторі. Рівень непрацюючих кредитів був доволі високим ще до війни, хоча й потроху знижувався. Дослідження IMF (2021) розкриває проблеми, пов'язані з цим процесом, і те, як правовоохоронна система не впоралася з кримінальним переслідуванням керівників банків та інших осіб, причетних до нецільового використання коштів, а пізніше і до перешкоджання поверненню активів. Після війни для вирішення проблеми нових і старих непрацюючих кредитів та відновлення здоров'я банківського сектору, ймовірно, знадобляться значні обсяги державних коштів. Як і в будь-якій ситуації зі значним використанням державних коштів, цим процесом потрібно буде управляти обачно й прозоро для забезпечення ефективності, справедливості та підзвітності. У розділі про фінансовий сектор зазначається, що для цього необхідно оновити законодавство, що стосується врегулювання проблемних кредитів. Технічна та фінансова допомога міжнародних партнерів буде особливо цінною в цьому процесі.

### **5.4 Державні підприємства**

Державні підприємства (ДП) слід реформувати в кілька етапів, щоб зменшити можливості для корупції, забезпечити економічну ефективність та уникнути передачі цінних активів особам чи компаніям у спосіб, який не принесе користі громадянам. У зв'язку із вищезгаданим обговоренням банківського сектору, IMF (2021) вказує на слабкі місця в імplementації реформи корпоративного управління в державних банках. МВФ зазначає, що було кілька випадків втручання, які не відповідали практикам належного корпоративного управління.

Реформування ДП має проходити в кілька етапів. Спершу потрібно призначити незалежні наглядові ради, обравши членів цих рад на основі відповідних заслуг і досвіду, а не політичних зв'язків. По-друге, державні підприємства мають працювати на ринкових умовах без особливих переваг у регулюванні, ціноутворенні чи фінансовій підтримці з боку пов'язаних банків. По-третє, державні підприємства, які не є природними монополіями чи підприємствами особливого стратегічного значення, можуть стати кандидатами на приватизацію, що також було частиною рекомендацій МВФ до війни (у разі приватизації не тих державних підприємств, приватні монополії можуть просто замінити державні). Нарешті, приватизація має відбуватися прозоро, з дотриманням найкращих міжнародних практик, щоб гарантувати максимізацію вартості суспільних активів. Нашвидкуруч проведена приватизація несе ризики створення нових олігархічних структур та несправедливої передачі багатства від населення тим, хто контролює приватизаційний процес. Водночас ретельно продумана приватизація, включно з використанням первинних публічних розміщень акцій (IPO) сприятиме розбудові стійкого фондового ринку в Україні. Необхідність розвитку фондового ринку для кращого балансування власного і позикового капіталу обговорюється в розділі про фінансові ринки. Kornieieva (2018) вважає, що проведена через IPO приватизація із належними гарантіями може стати одним зі способів залучення ПІІ. Знов-таки, усунення можливостей для отримання ренти та сприяння прозорості відповідає принципам 1 і 2.

### **5.5 Податки, збори, державні активи, ринкове регулювання, ліцензії тощо**

Органи влади й загалом держслужбовці різного рівня контролюють значні потоки державних коштів та активів, а також функціонування ринків. Кілька досліджень показали, що незавершений процес переходу від планової економіки до краще регульованої ринкової економіки зі здоровою конкуренцією значно знизив темпи зростання в Україні та став джерелом корупції. Дослідження World Bank (2018) детально обговорює цю проблему та пов'язує її із занадто великою роллю державних підприємств на спотворених ринках. Нерадісні перспективи зростання, пов'язані з поганими інституціями та неефективними ринками, також обговорюються в IMF (2021): згідно з цим дослідженням, зростання в Україні може перевищувати 7 відсотків на рік за умови реформування інституцій та ринків таким чином, щоб наздогнати відставання від Польщі у проведенні структурних реформ.

Політична економія податків, правил, дозволів і державних підприємств є одним із фундаментальних джерел корупції, де політичні та бізнес-інтереси перетинаються з призначеннями на державну службу та «дружніми» послугами. У World Bank (2018) наведено довгий список реформ, необхідних

для вирішення цих проблем. На базовому рівні необхідно позбутися культури непрозорих угод між політиками та бізнесом в олігархічній структурі, що превалює в Україні. Для цього насамперед потрібен сталий політичний консенсус. Однак боротьбі з корупцією також може сприяти ширше використання цифрових технологій, прозорий моніторинг і звітність, усунення непотрібних обмежень (red tape) та викривлень ринків.

Спеціальні режими оподаткування та податкові пільги є результатом бізнесово-політичних угод. Ці угоди мають в Україні довгу й багату історію – від вільних економічних зон, які охоплювали 10% території країни у 2003 році,<sup>84</sup> до індустріальних парків, звільнення від податків певних галузей (наприклад, сільського господарства)<sup>85</sup> та «інвестиційних нянь». Марчак та Маркуц (2020)<sup>86</sup> показали, що обсяг податкових пільг (і відповідних втрат бюджету) співставний із фінансовою підтримкою, яку Україна отримала від МВФ протягом 2010-2020 років. Це була «невидима» субсидія, яку отримали окремі виробники за рахунок платників податків. У слабкому інституційному середовищі податкові пільги є в найкращому випадку неефективними, а в гіршому – сприяють корупції. Отже, подібну практику слід обмежити, особливо під час відбудови, коли вимоги щодо особливих потреб лунатимуть найголосніше. Якщо ж уряд все-таки вирішить підтримати певні регіони чи галузі, субсидії мають бути прозорими та повинні бути включені до бюджетного процесу.

Коли ринкам дозволяють бути конкурентними, це зменшує ренти та спокусу долучитися до процесу розподілу цієї ренти за допомогою корупційних схем. Впровадження цього принципу на практиці вимагатиме змін на багатьох рівнях суспільства включно з реформою державної служби, спрямованою на професіоналізацію держслужбовців за допомогою навчання, перегляду зарплат і пільг, а також прозорих процедур найму та звільнення на основі особистих заслуг. Раннє дослідження Van Rijckeghem and Weder (1997) підтверджує, що вища оплата праці держслужбовців пов'язана з нижчим рівнем корупції. Інші дослідження обговорюють, наскільки високою має бути зарплата, щоб це було справді так, і що це також має бути пов'язано з посиленням моніторингом. Також буде необхідно формалізувати взаємодію бізнесу з владою (врегулювати лобіювання). Ці реформи узгоджуються з принципами 1 і 2: зниження ренти та збільшення прозорості є ключовими кроками для зменшення рівня корупції.

84 Ukraine: selected issues. IMF country report #03/173 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03173.pdf>

85 Наприклад, податкові пільги для сільського господарства не підвищили його продуктивність: <https://voxukraine.org/en/impact-of-the-agricultural-tax-exemptions-on-the-sector-productivity-en/>

86 <https://voxukraine.org/uk/invisible-subsidies-who-loses-and-who-gains-from-tax-benefits-in-ukraine/>

### **5.6 Іншими інструментами, які необхідно задіяти для боротьби з корупцією, є процес вступу до ЄС, громадянське суспільство, ЗМІ та освіта на всіх рівнях**

Статус України як країни-кандидата на вступ до ЄС є доброю новиною в багатьох аспектах, зокрема він визначає напрямок інституційних реформ, які також можуть знизити корупцію. Те, що країни з перехідною економікою, які приєдналися до ЄС, мають набагато нижчі показники корупції, ніж країни з перехідною економікою, які цього не зробили, є обнадійливим, але також може бути наслідком невипадкового відбору (тобто нижча корупція була передумовою вступу до ЄС). Україна має скористатися можливістю, яку їй відкриває вступ до ЄС, задля реалізації свого антикорупційного плану.

Хоча країни з перехідною економікою, які приєдналися до ЄС, є менш корумпованими порівняно з іншими країнами з перехідною економікою, між цими державами також існують значні відмінності, і сам по собі вступ до ЄС не приведе до автоматичного зникнення корупції в Україні чи деінде. Щоб максимально скористатися процесом вступу до ЄС, громадяни, громадянське суспільство та міжнародні партнери повинні будуть моніторити та підтримувати загальну програму антикорупційних реформ в Україні. В іншому разі зростання бюрократії через впровадження певних постанов ЄС може створити нові корупційні ризики (Alfano et al (2020)). Це може бути короткостроковий ризик, оскільки, коли країни стають заможнішими, компанії починають більше цікавитися звичайною бізнес-діяльністю, яка приносить вищі прибутки, ніж корупційні практики в низькоприбутковому середовищі.

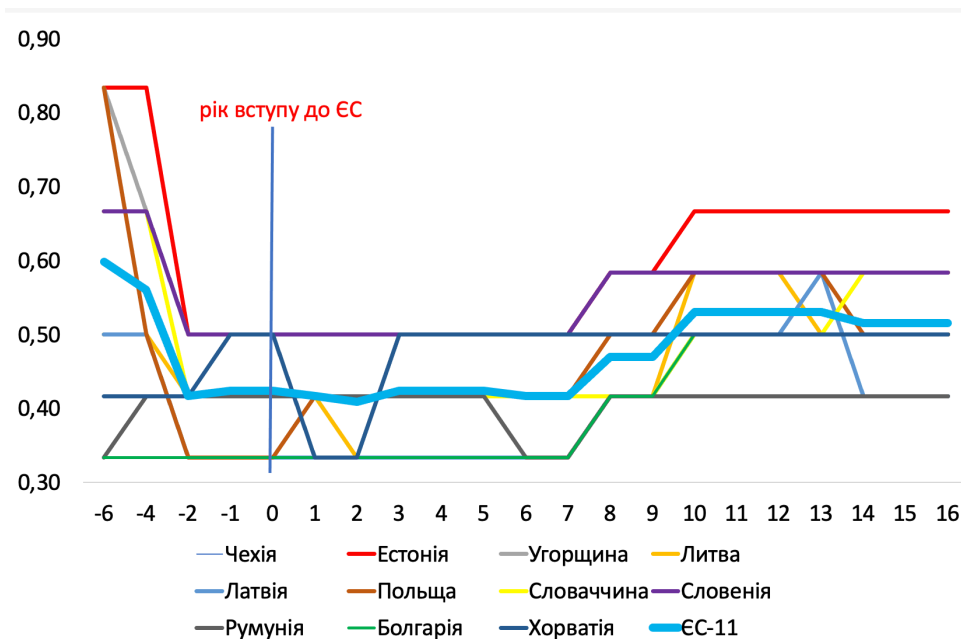
Розглянувши показники корупції країн із перехідною економікою, які приєдналися до ЄС, можна сказати, що після приєднання країни до ЄС вони покращуються, але деякі країни з часом відкочуються назад. За індексом ICRG на рисунку 2, прикладами цього є Польща та Латвія. За індексом сприйняття корупції від Transparency International, прикладом спершу покращення, а тоді погіршення є Угорщина. Висновок для України та її міжнародних партнерів полягає в тому, що сам по собі вступ до ЄС не вирішить проблем корупції, а отже, його потрібно доповнити належною законодавчою базою та антикорупційними зусиллями України за підтримки її міжнародних партнерів.

Процес відбудови значно вплине на місцеві громади, де він реалізовуватиметься, тож важливо залучати громадян і громадянське суспільство задля максимізації цінності проектів та мінімізації корупції. Прозорість, поширення інформації, підзвітність та участь місцевих стейкхолдерів будуть ключовими для досягнення цих цілей. Зусилля з викорінення корупції також потрібно комунікувати для української громадськості. Післявоєнний період зміни суспільного настрою та відчуття

спільної мети слід використати для донесення чіткого меседжу, що Україна пориває з корупційними практиками минулого. Сюди можна включити освітні заходи в школах, а також загальні медіакампанії для всього суспільства. Водночас слід заохочувати розвиток нового медіаландшафту, який зміцнюватиме демократію в Україні (про це йдеться в розділі про врядування) та сприятиме антикорупційним зусиллям.

Ці заходи відповідають наведеним у вступі принципам 3 і 4.

**Рисунок 2.** Індекс корупції ICRG для країн з перехідною економікою, які приєдналися до ЄС (Рік 0 – це рік вступу до ЄС)



## 6 ЗАКЛЮЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Фундаментальними викликами для антикорупційних зусиль України є глибоко вкорінена спадщина перехідного періоду, радше ніж безпосередні ризики постконфліктного відновлення. Подальші антикорупційні реформи мають ґрунтуватися на принципах, викладених у вступі до цього розділу:

1. усунути можливості для корупції та отримання ренти;
2. зосередитися на моніторингу та прозорості;
3. зробити інформування та освіту невід'ємною частиною антикорупційних зусиль;
4. забезпечити роботу антикорупційних та правоохоронних інституцій та довіру до них.

Повоєнне середовище в Україні може стати унікальною можливістю для переходу суспільства від рівноваги з високим рівнем корупції до рівноваги



з низьким рівнем корупції, якщо існує стійкий консенсус щодо цього на всіх рівнях суспільства та серед міжнародних партнерів.

З 2014 року Україна ухвалила низку антикорупційних реформ для сприяння прозорості та підзвітності. Їхня імплементація ще триває та зіштовхується зі значним опором з боку корисливих інтересів. Зусилля з відбудови можуть допомогти втілити ці реформи через залучення нових інституцій до процесу моніторингу витрачання коштів.

Окрім інституційних та технічних способів боротьби з корупцією, настрої людей в Україні кардинально змінилися після початку повномасштабної російської агресії. Війна зробила спільне благо сильної демократичної України очевидним для всіх. Світогляд та настрої людей в Україні стануть важливою складовою багатьох аспектів відновлення країни після закінчення війни, а викорінення корупції стане потужною спільною метою.

Підсумовуючи, боротьба з корупцією в процесі відновлення України ґрунтуватиметься на чотирьох стовпах, що підтримують вищеокреслені принципи. Це – інституційна структура на макрорівні; завершення антикорупційних реформ, розпочатих до війни; усунення джерел корупції, пов'язаних з особливостями функціонування економіки (закупівлі, державні підприємства, регулювання, ліцензії, податки тощо); і, мабуть, найголовніше, – твердий намір українського суспільства спільно розбудовувати краще майбутнє. Все це разом за умов належної підтримки з боку ЄС і решти демократичного світу дає Україні великий шанс стати квітучим домом для своїх громадян.

### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Alfano, Vincenzo, Salvatore Capasso, and Rajeev K. Goel, 2020, «EU Accession: A Boon or Bane for Corruption?».

Artur Kovalchuk & Charles Kenny & Mallika Snyder, 2019. «[Examining the Impact of E-Procurement in Ukraine](https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-impact-e-procurement-ukraine.pdf),» *Working Papers* 511, Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-impact-e-procurement-ukraine.pdf>

Banerjee, Abhijit, Sendhil Mullainathan and Rema Hanna, 2012, «Corruption», NBER Working Paper 17968 <http://www.nber.org/papers/w17968>

Banerjee, Ritwik, Utteeyo Dasgupta and Satarupa Mitra, 2022, «Stopping the Rot II: Consequences, Causes and Policy Lessons from the Recent Experiments on Corruption», Forthcoming in C.K. Jha, A. Mishra & S. Sarangi (Eds.), *The Political Economy of Corruption: Emerging Issues*. Routledge

Bardhan, Pranab, 1997, «Corruption and Development: A Review of Issues», *Journal of Economic Literature*, September, Vol. 35, No. 3, pp. 1320- 1346.

Bardhan, Pranab, 2012, «Corruption : A Policy Perspective», mimeo

Barr, Abigail and Danila Serra, 2010, «Corruption and culture: An experimental analysis», *Journal of Public Economics*, vol. 94, pp. 862–869.

Becker, T, B Eichengreen, Y Gorodnichenko, S Guriev, S Johnson, T Mylovanov, K Rogoff, and B Weder di Mauro (2022), [\*A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine\*](#), CEPR Press.

Belloni, Roberto, and Francesco Strazzari. «Corruption in post-conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo: a deal among friends.» *Third World Quarterly* 35, no. 5 (2014): 855-871.

Bray, John. «The role of private sector actors in post-conflict recovery: Analysis.» *Conflict, Security & Development* 9, no. 1 (2009): 1-26.

Bustamante, Pedro, Meina Cai, Marcela Gomez, Colin Harris, Prashabnt Krishnamurthy, Wilson Law, Michael J. Madison, Iliia Murtazashvili, Jennifer B. Murtazashvili, Tymofiy Mylovanov, Nataliia Shapoval, Annette Vee & Martin B. Weiss, Government by Code? Blockchain Applications to Public Sector Governance, 5 *Frontiers in Blockchain* 1, Art. 869665 (2022). Available at: [https://scholarship.law.pitt.edu/fac\\_articles/534](https://scholarship.law.pitt.edu/fac_articles/534)

De Waal, Thomas. «Fighting a culture of corruption in Ukraine.» *Carnegie Europe* 18 (2016): 2016.

Galtung, Fredrik, and Martin Tisné. «A new approach to postwar reconstruction.» *Journal of Democracy* 20, no. 4 (2009): 93-107.

Glušac, Luka, and Franklin De Vrieze. «Parliament's Relationship to Anti-corruption Agencies: Evidence from Lithuania, Ukraine and Serbia.» (2020).

Halushka, Olena and Darla Kalenluk (2021) «Why Ukraine's Fight Against Corruption Scares Russia», *Foreign Policy* December 17, 2021.

IMF, 2021, Ukraine, IMF Country Report No. 21/250.

IMF, 2017, Ukraine Selected Issues, IMF Country Report No. 17/84.

Kornieieva Iuliia. Privatization Through IPO as a Tool of Attracting FDI: The Case of Ukraine. *Journal of Political Science and International Relations*. Vol. 1, No. 1, 2018, pp. 12-19. doi: 10.11648/j.jpsir.20180101.12

Kos, Drago, 2022, War and Corruption in Ukraine, *eu crim* 2022/2, pp. 152-157, The European Criminal Law Associations' Forum.

Kuz, I.; Stephenson, M.; (2020) Ukraine's High Anti-Corruption Court. Bergen: *U4*

Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute

Kyiv School of Economics and Marin, Jose. M. 2016. Co-Creation of ProZorro: An Account of the Process and Actors. Report. Berlin: Transparency International. Available at: [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_ProzorroCaseStudy\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_ProzorroCaseStudy_EN.pdf).

Kyiv School of Economics, 2017. «Three Sources of Losses in Natural Gas Public Procurement» (in Ukrainian). <https://cep.kse.ua/article/3-Problems-of-Gas-Procurement/pdf.pdf>

Le Billon, Philippe. «Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts.» *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association* 15, no. 4 (2003): 413-426.

Le Billon, Philippe. «Corrupting peace? Peacebuilding and post-conflict corruption.» *International Peacekeeping* 15, no. 3 (2008): 344-361.

Lindberg, Jonas, and Camilla Orjuela. «Corruption and conflict: connections and consequences in war-torn Sri Lanka.» *Conflict, Security & Development* 11, no. 02 (2011): 205-233.

Lugano, 2022, *Outcome Document of the Ukraine Recovery Conference URC2022 'Lugano Declaration'*, Lugano, 4-5 July, 2022

Mauro, Paulo, 1998, «Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research», *IMF Finance & Development*, March.

Mauro, Paulo, 1995, «Corruption and Growth», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, pp. 681-712.

Mylovanov, T., Shapoval, N., Zapechelnyuk, A., Huffman, D., Vohra, R., and Sobolev, O. (2017). Selling Toxic Assets in Ukraine: Overview of the Current Situation and Suggestions for Improvement of the Auction Design. Kyiv: Kyiv School of Economics. Available at: <https://kse.ua/kse-research/selling-toxic-assets-in-ukraine-overview-of-the-current-situationand-suggestions-for-improvement-of-the-auction-design/>.

National recovery council, 2022, *Ukraine's National Recovery Plan*, presentation July 2022 in Lugano.

Nizhnikau, Ryhor. «Love the tender: Prozorro and anti-corruption reforms after the euromaidan revolution.» *Problems of Post-Communism* 69, no. 2 (2022): 192-205.

Rose-Ackerman, Susan. «Corruption and post-conflict peace-building.» *Ohio NUL Rev.* 34 (2008): 405.

Nyreröd, Theo and Giancarlo Spagnolo 2021, «On Corporate Wrongdoing in Europe and Its Enablers», FREE policy brief, April 13.

OCP. (2021). «How cities can become procurement champions: Guidance inspired by Mariupol, Ukraine». Open Contracting Partnership. <<https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/12/OCP21-Municipal-Guide-opencontracting.pdf>> accessed 1 April 2022.

OECD. (2020). «Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis».<[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135391-eb6wiwbrmn&title=Public-Procurement-And-Infrastructure-Governance](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135391-eb6wiwbrmn&title=Public-Procurement-And-Infrastructure-Governance) > accessed April 1, 2022.

Shapoval, Nataliia, 2017. «Impact of Prozorro». Center of Excellence in Procurement and Kyiv School of Economics. <https://cep.kse.ua/article/impact-of-prozorro.pdf>

Shleifer, Andrei and Robert Vishny, 1993, «Corruption», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3 (Aug., 1993), pp. 599-617

Svensson, Jakob, 2005, «Eight Questions about Corruption», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19, No. 3, pp. 19-42.

Transparency International 2013 «Iraq: overview of corruption and anti-corruption» *U4 expert answer*.

Treisman, Daniel, 2007, «What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?», *Annual Review of Political Science*, 10:211-44.

U.S. House of Representatives, 2006, «A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina», Washington, D.C., February 15.

Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice Weder, 1997, «Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?», *IMF Working Paper*, WP/97/73.

World Bank, 2018, Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine: Proposals for Market Regulation, Competition Policy, and Institutional Reform.

Zaum, Dominik, and Christine Cheng, eds. *Corruption and post-conflict peacebuilding: Selling the peace?*. Vol. 29. Routledge, 2011.

## РОЗДІЛ 4

# Бізнес-середовище<sup>87</sup>

Єгор Григоренко, Deloitte Ukraine

Моніка Шніцер, Мюнхенський університет, CEPR

### РЕЗЮМЕ

Українська бізнес-спільнота налічує близько 500 великих підприємств з оборотом понад 100 мільйонів доларів США, а також близько 400 000 малих і середніх підприємств (МСП) та майже 1,6 мільйона фізичних осіб-підприємців. Традиційними викликами для великих підприємств є доступ до нових ринків та іноземного капіталу. Для МСП традиційними викликами є корумповані державні інституції та податкове навантаження, зокрема адміністративне. Традиційними проблемами як для великих, так і для малих та середніх компаній є судова система та слабкий захист прав власності, а також брак кваліфікованого людського капіталу. Перед усіма типами підприємств постали нові виклики, спричинені війною – руйнування інфраструктури, зниження попиту на товари та послуги, брак оборотного капіталу та відсутність страхування, а також логістичні проблеми. Відновлення економіки та створення нових можливостей для бізнесу потребуватимуть вирішення як старих, так і нових проблем. Для вирішення цих завдань уряд має зосередитися на таких питаннях:

**Ринкове стимулювання:** програма державних закупівель може закрити нагальні потреби держави, а також підтримати українські МСП. Створення альтернативних транспортних шляхів (наприклад, залізницею через сусідні країни чи річковими баржами) полегшить ведення бізнесу.

**Доступ до фінансування:** варто розширити державну програму доступних кредитів «5-7-9%» та залучити приватні прями іноземні інвестиції (ПІІ). Дієвим способом стимулювання інвестицій може бути підтримка з боку ЄС у формі фондів спільного інвестування та гарантій.

**Страхування:** Відсутність воєнного страхування заважає залученню фінансування та ПІІ. Міжнародні перестраховики більше не надають страховим компаніям, які працюють в Україні, можливості страхувати воєнні ризики.

<sup>87</sup> У написанні цієї глави дуже допоміг обмін думками з експертами, які добре знаються на українській економіці та умовах ведення бізнесу.

Отже, потрібно запустити програми страхування для покриття ризиків такого типу.

**Податкова реформа:** Підприємствам допоможе зниження податкових ставок, а найголовніше – спрощення адміністрування податків.

**Реформи захисту прав власності, судової системи та боротьби з корупцією:** потрібно провести ефективну судову реформу, яка гарантуватиме верховенство права та дозволить використати корупцію.

**Інфраструктура:** потрібні програми відновлення, а також ефективні правові процедури відшкодування втраченого майна та завданих збитків.

Процес відновлення можливо й потрібно використовувати для інвестування у стійкі підприємства та інфраструктуру, а також для збільшення обсягів експорту товарів із високою доданою вартістю. Щоб отримати результати швидко, уряд може зосередитися на потребах «пріоритетних секторів», особливо сільського господарства, металургії, а також стартапів (зокрема ІТ-стартапів), на які припадає найбільша частка експорту товарів і послуг України.

Для **експорту сільськогосподарської продукції** необхідні ремонт і будівництво елеваторів. Потрібні безпечні залізничні маршрути, інвестиції в парк сільгосптехніки, а також поглиблення ступеню переробки продукції.

Післявоєнне відновлення підвищить попит на продукцію зі сталі. «Зелена сталь» може стати рушієм зростання експорту та інвестицій. Інвестиції мають зосередитися в гнучких та інноваційних виробничих потужностях. Перевагою буде тісне партнерство з ЄС та включення до європейських ланцюжків доданої вартості.

**ІТ-сектор** страждає від виїзду багатьох спеціалістів за кордон через війну. Тут може допомогти надання фінансової підтримки, доступ до іноземного фінансування та кращий захист прав власності (верховенство права). Слід сприяти розвитку стартап-акселераторів, які забезпечують навчання та менторську підтримку.

## 1 УКРАЇНСЬКЕ БІЗНЕС-СЕРЕДОВИЩЕ

### 1.1 Вступ

Термін «бізнес-середовище» увійшов до професійного лексикону економістів і політиків наприкінці 1950-1960-х років радше як корисна загальна концепція, запропонована теоретиками менеджменту та дослідниками організаційної поведінки (наприклад, Weimer 1959), а не як конкретний, чітко визначений



термін. Кіт Девіс (Davis, Blomstrom 1966) визначив його як «сукупність усіх умов, подій та впливів, які оточують бізнес і відбиваються на ньому» у певному регіоні у певний час. Втім, з того часу вживання цього терміну поступово еволюціонувало, його почали застосовувати на позначення конкретних інституційних і політичних рис ринкової економіки, що можуть мати значний сприятливий чи обмежувальний вплив на економічне зростання (див., наприклад, вживання цього терміну у відповідних публікаціях ОЕСР та Світового банку).

У цьому розділі ми говоримо про українське бізнес-середовище в подібному та навіть вужчому сенсі: нас цікавлять чинники (зазвичай зовнішні з точки зору власників і менеджерів бізнесу), які формують інвестиційні рішення – запуск нового бізнесу чи збільшення капіталу й технологічної складової наявного бізнесу – та рішення про розширення бізнесу всередині країни. Фокус на чинниках, що сприяють інвестиціям, хоча і може залишити поза увагою деякі елементи середовища (наприклад, споживчі звички чи соціальні тренди), проте, дозволяє сформулювати ідеї та рекомендації, які можуть спонукати до конкретних політичних дій «уже зараз», на початкових етапах відбудови України.

З огляду на таке визначення бізнес-середовища, почнемо з короткого опису українського ділового середовища, яким воно було перед початком повномасштабного російського вторгнення.

### 1.2 Українська бізнес-спільнота та бізнес-середовище до війни

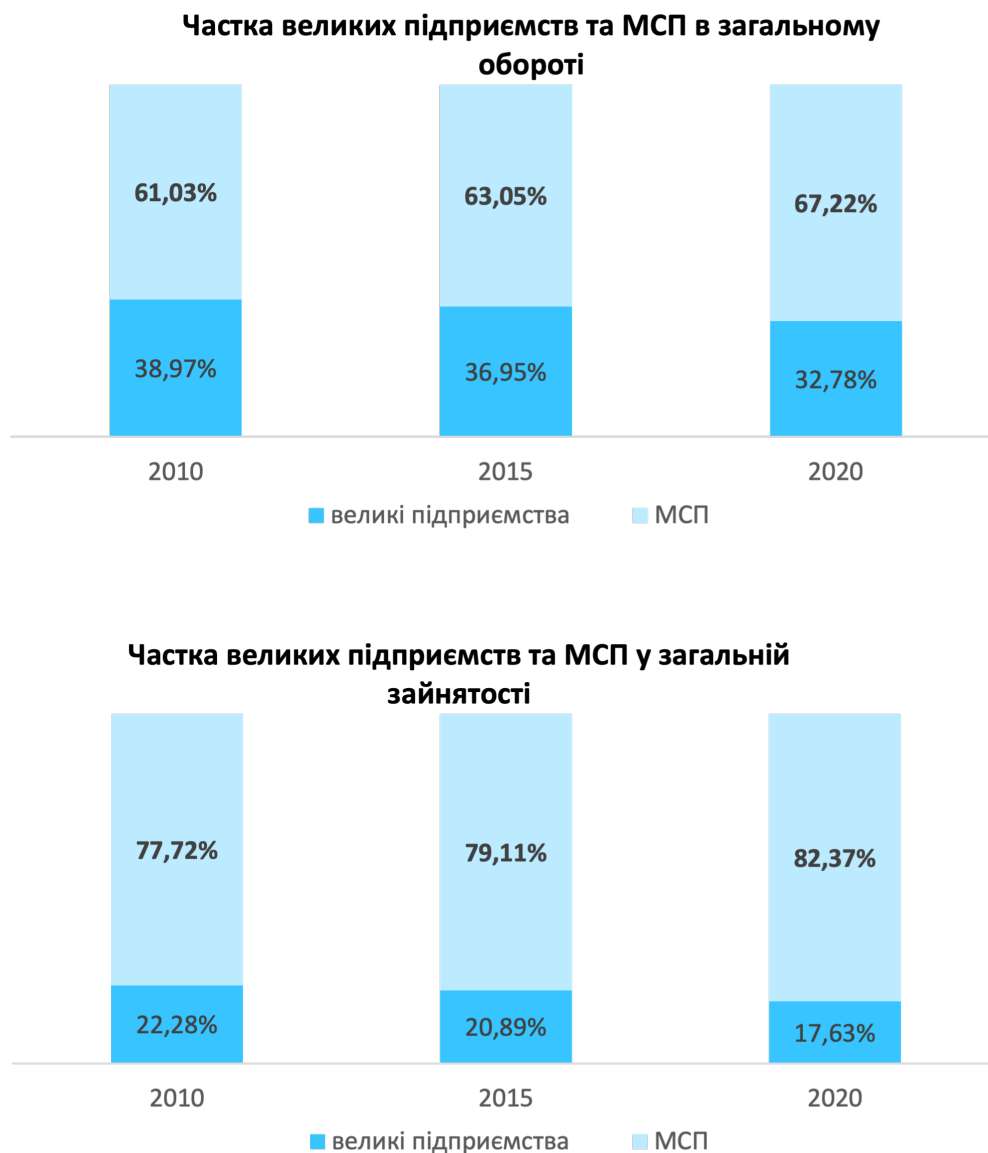
#### *Українська бізнес-спільнота*

Українська бізнес-спільнота складається з двох нерівномірних сегментів, виклики та потреби яких частково збігаються, але й значною мірою відрізняються. З одного боку, це близько 500 великих підприємств з оборотом понад 100 мільйонів доларів США. Значна частина їх контролюється державою або належить до багатогалузевих конгломератів, найбільші з яких контролюються групами, які історично називають «олігархами». На ці компанії припадає приблизно 30 відсотків загального обороту корпоративного сектору (рис. 1).

З іншого боку, існує близько 400 000 малих і середніх підприємств (МСП) та близько 1,6 мільйона приватних підприємців. Разом вони становлять решту – близько 70 відсотків загального обороту. Проте, згідно з аналізом великих вибірок МСП, що проводився місцевими консалтинговими фірмами, лише близько 60 відсотків зареєстрованих МСП насправді є діючими, тоді як десь 40 відсотків не ведуть регулярної комерційної діяльності. Останні можуть бути підприємствами-сателітами великого бізнесу, створеними з метою

оптимізації оподаткування, «сплячими» компаніями тощо.

**Рисунок 1.** Структура українського бізнесу за розміром підприємств



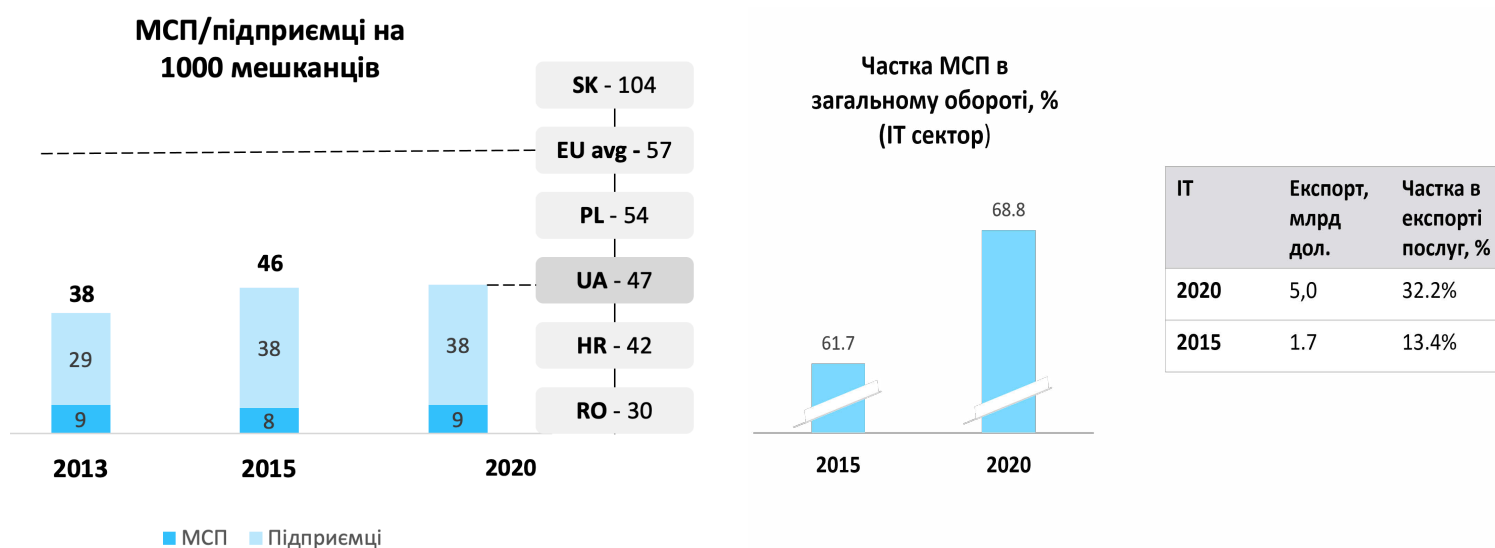
### *Роль малих і середніх підприємств (МСП)*

З 2014 року Україна має відносно вільну ринкову економіку та бурхливу підприємницьку діяльність. Роль МСП неухильно зростає з 2014 року за всіма показниками (частка обороту, зайнятості, середній обсяг продажів). Загалом це пов'язано зі швидким розвитком ІТ та сфери послуг. Після часткового відкриття ринку землі сільськогосподарського призначення кількість малих і середніх підприємств у сільському господарстві також почала зростати, хоча цей сектор і раніше динамічно розвивався.

Кількість активних підприємств на душу населення (включно з підприємцями

без статусу юридичної особи) є відносно високою – 45+ на 1000 жителів (рис. 2). Така кількість порівнянна з Польщею. Вона дещо нижча, ніж у середньому в ЄС, але вища, ніж у більшості європейських країн. У 2013-2015 роках їхня кількість швидко виросла, проте відтоді «завмерла». Важливіше те, що лише близько 15 відсотків підприємств є юридичними особами а, отже, роботодавцями, тоді як зазвичай очікуване значення цієї частки – близько 20-25 відсотків. Для розрахунку частки діючого бізнесу ми використовуємо оцінки компанії «Делойт» в Україні, які ґрунтуються на (1) офіційних реєстрах України, оприлюдненій звітності та на (2) вибірці даних чотирьох великих банків, яка охоплює понад 20 відсотків підприємств. Така процедура дозволяє почистити офіційні дані від величезної кількості неактивних і «сплячих» суб'єктів господарювання та/або фіктивних МСП, створених з метою оптимізації оподаткування, які становлять близько 40 відсотків усіх зареєстрованих в Україні підприємств.

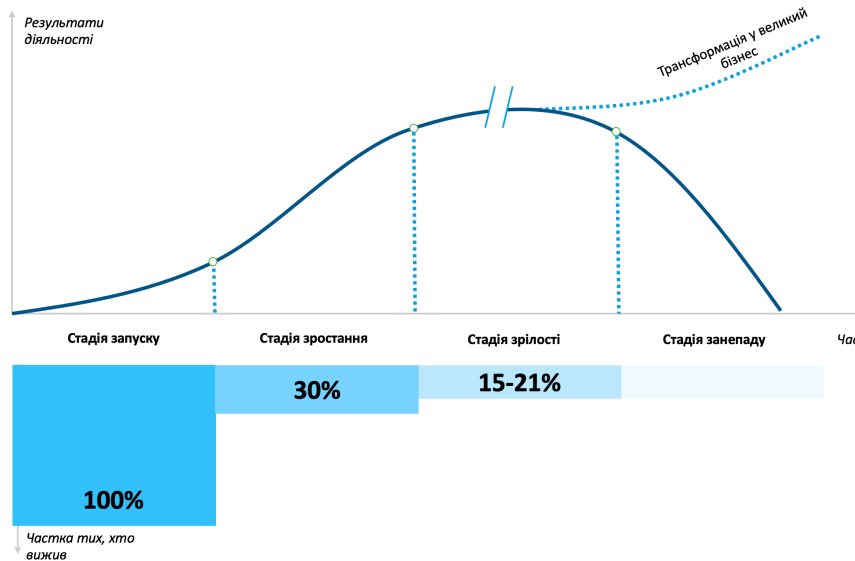
**Рисунок 2.** Кількість МСП на 1000 жителів та частка МСП у загальному обороті



Джерело: Державна служба статистики України, Ukraine IT Report 2021, дослідження «Делойт» в Україні

Така велика кількість активних підприємств здебільшого пояснюється високим коефіцієнтом плинності МСП. Кількість відкритих бізнесів, здається, не зменшується, а можливо, й росте. Однак середній життєвий цикл підприємств залишається коротким, і вельми небагато з них виживають протягом першого року діяльності. МСП зазвичай проходять цикл, що складається з чотирьох етапів: запуск, зростання, зрілість та занепад (рис. 3).

**Рисунок 3.** Життєвий цикл МСП



За статистикою, близько 70 відсотків<sup>88</sup> підприємств не переживають етап запуску. Діяльність бізнесу на цьому етапі здебільшого залежить від фінансових можливостей його власника, партнерів та спонсорів, якщо такі є. Незважаючи на те, що 56 відсотків корпоративних кредитів надається малому та середньому бізнесу, дуже мало їх видається на ранній стадії, що суттєво впливає на коефіцієнт виживання бізнесу.

Крім того, темпи зростання підприємств є доволі скромними. На стадії зростання підприємства стикаються зі зростанням витрат в ситуації відсутності стабільного доходу. Із малих підприємств, які виживають на першому етапі, лише 50-70 відсотків успішно переживають етап зростання. На цьому етапі кредити все ще залишаються занадто дорогими для МСП. До того ж, в Україні не поширені програми пільгового кредитування. Так, до початку повномасштабної війни лише 2,5 тис. підприємств (із понад мільйона потенційних) отримали кредити за програмою «Доступні кредити 5-7-9%» у 2020 році. Тож якщо підприємству не вдається залучити кошти, його подальший розвиток обмежений, особливо якщо йдеться про капіталомістку галузь.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Аналіз «Делойт» ґрунтується на даних Державної фіскальної служби України, Держстату, кількох банків та You-Control (НУО, яка збирає дані з електронних реєстрів).

<sup>89</sup> Програма «Доступні кредити 5-7-9%» була започаткована Урядом України для забезпечення спрощеного доступу

Загалом очевидно, що в Україні не бракує людей охочих і готових розпочати бізнес, особливо враховуючи, що це стало набагато простіше з 2014 року завдяки лібералізації та цифровізації. Однак спостерігається відносно високий відсоток невдач та брак інвестицій у розширення та розвиток бізнесу.

Лише 15-21 відсотків новостворених МСП досягають третього етапу – стадії зрілості. Зрілим бізнесам легше отримати внутрішнє або зовнішнє фінансування завдяки зростанню ліквідності та платоспроможності. Тривалість цього етапу важко виміряти, оскільки вона залежить від багатьох чинників – актуальності застосовуваної технології, ефективності фінансового менеджменту, стабільної пропозиції робочої сили, ринкової конкуренції тощо. На даний час серед активних МСП в Україні близько 40 відсотків були зареєстровані більше 8 років тому, й приблизно 74 відсотки з них є прибутковими.

У певній точці циклу МСП може перерости у великий бізнес. Зазвичай це вимагає трансформації їхньої бізнес- та операційної моделі. Наразі дуже невелика кількість середніх підприємств в Україні виростає у великі. Більшість із них – це міжнародні організації, великі холдинги чи державні підприємства. Останніми роками кількість великих підприємств зменшується через реорганізацію державних підприємств. У 2010 році нараховувалося 586<sup>90</sup> великих компаній, тоді як у 2020 році їх було лише 512.

МСП в Україні складно виростати у великий бізнес через відсутність доступних програм кредитування на найбільш ранніх стадіях розвитку. Крім того, низька привабливість країни для іноземних інвесторів перешкоджає залученню іноземного капіталу. Багато МСП використовують незрілі практики управління, що унеможлиблює переростання у великі компанії. Нарешті, традиційна орієнтація українських компаній на ринки СНД означає, що їм не доводилося працювати в умовах сильної конкуренції. Виходити на нові ринки в Західній Європі нелегко через обмежене розуміння нових ринків та правил гри.

Незважаючи на ці перешкоди, розвиток МСП став головним рушієм зміни галузевої структури економіки. Найбільш вражає стрімке зростання ІТ-галузі за останні 5 років – з точки зору як частки експорту, так і внеску до ВВП.

### *Виклики, що стоять перед великими підприємствами та МСП*

Виклики, з якими стикаються великі підприємства та МСП, є досить різними. До війни головними проблемами для великих підприємств були інтеграція в нові ринки, експортні бар'єри, отримання доступу до іноземних ринків

до банківського кредитування. Підприємства можуть отримати позики за зниженими відсотковими ставками завдяки державному механізму компенсації ставок до рівня 0%, 5%, 7% та 9% відсотків річних за кредитами в національній валюті.

<sup>90</sup> В Україні застосовуються кілька законодавчих критеріїв для визначення малого, середнього та великого бізнесу: мінімальний обсяг продажів (40 мільйонів євро), мінімальна балансова вартість (мінімум 20 мільйонів євро), мінімальна кількість працівників (250). Категоризація залежить від середньозваженого балу за цими трьома критеріями. Для практичних цілей переважна кількість підприємств у категорії «великі» мають оборот понад 100 мільйонів євро.

капіталу, судова система та неналежний захист прав власності. Для МСП головними викликами були судова система та слабкий захист прав власності, дрібна корупція в різних контролюючих державних органах (часто це місцеві органи влади, хоча може йтися і про центральні), складне податкове адміністрування та загалом високе податкове навантаження та брак доступного фінансування.

Держава традиційно фокусується на проблемах великих компаній, тоді як малим і середнім підприємствам часто не вистачає ресурсів для самостійного вирішення проблем. Однак існує сильне відчуття того, що розвиток економіки значною мірою залежить від розвитку малого та середнього бізнесу. Половина респондентів опитування «Очікування бізнесу 2021» вважає, що регуляції для малого бізнесу мають відрізнятися від регуляцій для великого і середнього бізнесу, тоді як інша половина думає, що регуляції для великого, середнього та малого бізнесу мають бути однаковими. (Опитування ТППУ «Очікування бізнесу 2021», березень 2021 р.).

Певні сектори (зокрема сфера послуг) можуть долати ці перешкоди, оскільки мають нижчі потреби в капіталі та часто є більш спроможними захищати свої грошові потоки та майно, зосереджуючись на експортних ринках. Це особливо актуально для інноваційних секторів, пов'язаних із цифровими технологіями (зокрема ІТ), а також споживчих служб доставки та креативних галузей в цілому.

#### *Українське бізнес-середовище до повномасштабної війни*

В дослідженні «Очікування бізнесу 2021» (ТППУ) більшість респондентів (69,5%) зазначили, що стан бізнес-клімату («якість державних регуляцій та їх дотримання органами влади») у 2020 році погіршився. Прогнози на 2021 рік виявилися неоднозначними та обережно нейтральними.

Відповідаючи на питання про можливі способи поліпшення бізнес-клімату в Україні, понад 90 відсотків респондентів назвали скорочення корупції в органах державної влади, дерегуляцію підприємницької діяльності в напрямку здешевлення ведення бізнесу, суттєве скорочення кількості державних регуляцій та обмеження втручання держави в регулювання підприємницької діяльності. Понад 80 відсотків респондентів зазначили спрощення законодавства про працю, належне виконання органами влади вимог Закону про державну регуляторну політику, а також надання державою дешевих кредитів та податкових пільг.

Схоже, що проблеми, про які говорили респонденти, також пояснюють слабку готовність іноземних приватних інвесторів працювати в Україні, що призводить до низького припливу прямих іноземних інвестицій.

В опитуванні, проведеному у вересні 2021 року Американською



торговельною палатою (AmCham) в Україні серед 100 генеральних директорів і топ-менеджерів компаній-членів AmCham, 90 відсотків дали позитивний прогноз щодо фінансового стану своїх компаній наприкінці 2021 року (Американська торгівельна палата в Україні, «Бізнес-клімат в Україні: пост-пандемічний горизонт», вересень 2021 р.). Порівняно з пандемічним 2020 роком дві третини респондентів повідомили про зростання доходів, близько половини – про збільшення кількості працівників, а ще майже третина – про збільшення інвестицій.

### 1.3 Статус-кво після шести місяців повномасштабної війни

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну принесло нові виклики, які торкнулися як великих компаній, так і малого й середнього бізнесу, але сильніше позначилися на МСП. Першим наслідком стало те, що підприємствам доводиться мати справу зі зниженням попиту на свою продукцію. 75 відсотків компаній повідомляють про значне зменшення попиту, при цьому 70 відсотків шукають нових клієнтів та канали збуту. 20 відсотків підприємств стикаються з простроченням чи відсутністю оплати від клієнтів.

Другим наслідком є те, що підприємства стикаються з нестачею фінансування. 40 відсотків компаній потребують оборотного капіталу, якого їм бракує через майже повне припинення банківського кредитування. 36 відсотків підприємств активно шукають фінансування. Програмою «Доступні кредити 5-7-9%» у 2022 році скористалися лише 4 відсотки опитаних компаній.

Третім наслідком війни є логістичні проблеми. 44 відсотки підприємств зазнають труднощів, пов'язаних із логістикою та транспортуванням. Спостерігається розрив звичних транспортних ланцюжків, викликаний блокуванням портів, оскільки пріоритет надається військовим і гуманітарним вантажам, а також нестачею палива через російські удари по нафтопереробних підприємствах та сховищах пального. На додачу, російські ракетні удари знищили в Україні 20 відсотків складських приміщень (близько 400 тис. кв. м). Внаслідок війни ризику ведення бізнесу також вирости. Ризик випадкового враження, наприклад, ракетою для окремого малого чи середнього підприємства поза межами безпосередньо прифронтової зони, хоча й не надто великий, але приблизно такий самий, як стати жертвою дорожньо-транспортної пригоди. Проте він усе одно значний і де-факто не підлягає страхуванню.

Війна також загострила деякі існуючі проблеми, як-от наявність людського капіталу та робочої сили. Щонайменше 5,1 мільйона людей<sup>91</sup> виїхали за кордон із лютого 2022 року, і 25 відсотків<sup>92</sup> із них не впевнені, що повернуться в осяжному майбутньому.

<sup>91</sup> Прогноз Міністерства закордонних справ України станом на липень 2022

<sup>92</sup> Згідно з опитуванням [Gradus https://gradus.app/documents/301/Gradus\\_EU\\_wave\\_10\\_UA.pdf](https://gradus.app/documents/301/Gradus_EU_wave_10_UA.pdf)

Інші проблеми – корупція та адміністрування податків – також залишаються актуальними, хоча й не такими нагальними. Ми бачимо, що питання прав власності та корупції наразі відсуваються на задній план – частково через наявність більш нагальних питань, а частково через нижчу толерантність до дрібної корупції в центральному уряді та менших можливостей для неї. Реєстри прав власності закриті вже тривалий час, невеликі підприємства менш схильні погоджуватися платити «корупційний податок» тощо.

Було проведено низку опитувань для оцінки поточного стану бізнесу після шести місяців війни. Ми розповідаємо про три з них, які охоплюють три різні, хоча й не взаємовиключні, частини бізнес-спільноти. Перше – опитування 117 представників компаній-членів AmCham, яке охоплює переважно середні або великі/середні компанії, багато з яких є дочірніми компаніями багатонаціональних компаній (MNC) (Опитування Американської торговельної палати, серпень 2022 р.). Опитування виявило, що після шести місяців війни 72 відсотки компаній повністю функціонують, 27 відсотків продовжують функціонувати частково, а 1 відсоток заморозили операції. 83 відсотки виплачують заробітну плату в повному обсязі, 16 відсотків скоротили заробітну плату, а 1 відсоток не виплачує її зовсім. 22 відсотки респондентів відзначили, що заводи, фабрики, потужності, склади та офіси їхніх компаній були пошкоджені (половина з них зазнала невиправних ушкоджень, а половина – незначних). 6 відсотків респондентів зазначили, що їхні активи досі знаходяться під окупацією. 96 відсотків повідомили, що мають намір продовжити діяльність в Україні у 2023 році.

Друге опитування, проведене агенцією Advanter, охоплює переважно малі та середні компанії. У ньому взяли участь 842 учасники (Advanter, Стан та потреби бізнесу в умовах війни: результати опитування в липні 2022 р.). Порівняно з бізнес-ситуацією напередодні повномасштабної війни проти України, майже 40% респондентів повідомили, що підприємства повністю або майже повністю припинили роботу. Близько 11 відсотків зазначили, що не змінили або навіть збільшили обсяг виробництва. 19 відсотків учасників повідомили про релокацію їхнього бізнесу переважно всередині країни або що розглядають таку можливість. 81 відсоток взагалі не проводили релокацію. Частка переміщеного бізнесу найвища в ІТ-секторі, де понад 10 відсотків підприємств переважно чи повністю переїхали за кордон.

Третє опитування, проведене в липні 2022 року, охопило власників і керівників малого, середнього та великого українського бізнесу, при цьому більшість його учасників представляли малий бізнес (Gradus, Опитування українського бізнесу, липень 2022). Лише 22 відсотки зі 104 респондентів зазначили, що їхній бізнес працює як раніше. Половина працює лише частково, а 19 відсотків

учасників повідомили про призупинення діяльності. 12% повідомили про повну або часткову релокацію свого бізнесу, 20% перебували у процесі часткової або повної релокації, а 18% зазначили, що їхній бізнес потребує релокації, але ще не переміщений. Близько половини респондентів зазначили, що їхній бізнес не потребує переміщення. З тих, хто провів релокацію, 72 відсотки переїхали в межах України, 17 відсотків – в межах України та за кордон, а 11 відсотків – за кордон. Країнами для релокації переважно стали країни Євросоюзу (62 відсотки). 83% учасників вважають, що український бізнес спроможний бути конкурентним та успішним на європейських ринках.

### 1.4 Поліпшення бізнес-середовища: готуючись до майбутнього

Незважаючи на поступове покращення бізнес-середовища в Україні до війни, попереду ще довгий шлях, особливо якщо метою є вступ до ЄС у не надто віддаленому майбутньому. У деяких аспектах (наприклад, запуск бізнесу) в останні 7 років спостерігається прогрес, тож важливо зберегти досягнуте. Коли ж мова заходить про ведення бізнесу, підприємства все ще підпадають під дію великої кількості регуляцій, тому важливою метою має бути полегшення адміністрування та обмеження корупції.

Власне дерегуляція не видається головним пріоритетом найближчого майбутнього. Так само не потрібно створювати спеціальні економічні зони, які дехто підтримує. Адже йдеться не про сприяння переходу від планової економіки до ринкової, що було підставою для створення спеціальних економічних зон у Китаї. Загалом в Україні радше потрібно покращити бізнес-середовище з особливим фокусом на вирішенні породжених війною нових викликів.

Отже, готуючись до майбутнього, уряду слід відповідати як на традиційні, так і на нові виклики, пов'язані з війною, а також враховувати відмінності між великими підприємствами та МСП.

Традиційними викликами для великих підприємств є доступ до нових ринків та іноземного капіталу. Для МСП традиційними викликами є корумповані державні інституції та податкове навантаження, зокрема адміністративне. Традиційними проблемами як для великих, так і для малих та середніх компаній є судова система та слабкий захист прав власності, а також брак кваліфікованого людського капіталу.

Війна принесла нові виклики, від яких потерпають усі типи підприємств: руйнування інфраструктури, зниження попиту на товари та послуги, брак фінансування оборотного капіталу та логістичні проблеми.

Щоб відповісти на ці виклики, уряд має зосередитися на таких сферах:

### *Ринкове стимулювання*

Оскільки 70% підприємств визначають своїм головним пріоритетом на 2022-2023 роки розширення бізнесу, реалізація програми публічних закупівель дозволила б не лише закрити нагальні потреби органів влади, а й підтримати місцеві МСП. Необхідний поштовх цьому могла би надати пріоритизація місцевих компаній під час публічних закупівель. Крім того, розширені програми регіонального економічного розвитку та більша участь у них МСП підтримали б місцеву економіку. Створення альтернативних транспортних шляхів, наприклад, залізницею через сусідні країни та річковими баржами допомогло б розвитку бізнесу (детальніше про це в розділі про інфраструктуру).

### *Доступ до фінансування*

Загальні потреби лише малих і середніх підприємств оцінюються в 73 мільярди доларів США, тоді як середня сума, необхідна для однієї фірми («ticket size»), становить від 30 до 300 тисяч доларів США додаткового фінансування. Отже, уряду необхідно розширити програму «Доступні кредити 5-7-9%». Однак сама держава не зможе забезпечити необхідне фінансування. Іншою, не менш важливою, метою має бути залучення приватних ПІІ, оскільки уряд та міжнародні донори не зможуть покрити всі витрати. Кінцевою метою має бути підвищення рівня інвестицій до 30-35 відсотків ВВП протягом наступних 8-10 років, причому принаймні половина цих інвестицій мають надходити не від уряду. Ефективним способом стимулювання інвестицій могла би стати підтримка ЄС у формі фондів спільного інвестування та гарантій.

### *Страховання*

Важливою причиною браку фінансування для підприємств є те, що вони не можуть отримати страхування від воєнних ризиків. Хоча, як пояснювалося вище, безпосередній ризик для підприємств поза межами зони бойових дій є доволі низьким, воєнні ризики не підлягають страхуванню. Проблемою для страхових компаній є те, що з липня 2022 року міжнародні перестраховики не надають можливості страхувати воєнні ризики страховикам, які працюють в Україні. Наразі відсутність страхування не лише заважає розвитку українського бізнесу та інвестицій, але і є однією з головних перешкод для притоку прямих іноземних інвестицій в країну.

Отже, започаткування програм страхування, які покривають такі ризики, має неабияке значення. Втім наразі немає пропозицій щодо того, як змінити ситуацію під час активних бойових дій. Експертна група (Ukraine War Insurance Group) підготувала рекомендації щодо майбутнього страхування воєнних ризиків, яке може фінансувати Консорціумний донорський фонд під контролем Кабінету Міністрів України та під наглядом Національного банку України (НБУ) як головного регулятора страхового ринку. Згідно з

рекомендаціями групи, Фонд має субсидувати страхування воєнних ризиків в Україні після закінчення активної фази війни, поступово скорочуючи субсидування та завершивши його через десять років.

### *Податкова реформа*

Підприємства виграють від зниження податкових ставок та спрощеного податкового адміністрування. Дехто закликає до різкого зниження податків, стверджуючи, що це зменшить стимули працювати «в тіні» та знизить корупцію. Проте наразі це не видається можливим, оскільки призведе до значних втрат бюджету.

Більш продуктивним підходом є зменшення адміністративного податкового навантаження (наприклад, спростивши адміністрування податків). Щоб розібратися в чинній системі оподаткування, потрібні інтенсивні юридичні консультації, чого особливо МСП не можуть собі дозволити.

### *Реформи щодо прав власності, судової системи та корупції*

93% представників бізнесу вважають, що влада має провести справжню та ефективну судову реформу, гарантувати верховенство права та викорінити корупцію. Ці традиційні довоєнні проблеми, найімовірніше, знову стануть актуальними ще до закінчення війни і, звісно, після її завершення, тому важливо продемонструвати прогрес уже зараз, впроваджуючи реформи для вирішення цих питань, а не чекати, поки закінчиться війна.

### *Інфраструктура*

Станом на кінець серпня 2022 року збитки, завдані інфраструктурі безпосередньо російськими ударами в деяких регіонах та прискореною амортизацією через надмірне використання в усіх регіонах, оцінюються в 113,5 мільярда доларів США. Це стосується доріг/залізниць/авіасполучення, генерації енергії, складських потужностей, іригаційних/меліоративних систем тощо. Понад те, кожна п'ята організація в Україні повідомляє про пошкодження своїх активів після шести місяців повномасштабної війни. Тому необхідно створювати та впроваджувати програми з відновлення інфраструктури. Крім того, необхідно розробити ефективні правові процедури відшкодування втраченого майна/збитків.

### *Людський капітал*

Постане серйозне питання демографії та робочої сили. Понад 5 мільйонів людей (до 15 відсотків населення) виїхали з країни. Половина з них діти та молодь, решта – переважно економічно активні люди. Хоча завершення війни буде найважливішою передумовою для їхнього повернення в Україну, потрібні додаткові інвестиції в соціальну інфраструктуру, а також реформи у сфері

освіти та охорони здоров'я. Опитування свідчать про необхідність модернізації законодавства про працю. Імміграційна та реінтеграційна політика, а також активні програми працевлаштування допоможуть реінтегрувати українців, які повернуться на ринок праці. Такі програми необхідно розробляти та впроваджувати у співпраці з бізнесом та академічними колами (див. розділи про ринок праці та освіту).

## **1.5 Стимулювання експорту для майбутнього зростання**

Емпіричні дослідження вказують на важливість торгівлі та політики сприяння торгівлі для збільшення ВВП (Frankel and Romer, 1999). Загалом експорт підвищує продуктивність компаній (De Loecker, 2013), тоді як товарна структура експорту значно впливає на темпи зростання країни (Hausman, Hwang, Rodrik, 2007). Отже, збільшення експорту може бути розумною стратегією для майбутнього економічного зростання України. Зважаючи на те, що основну частину українського експорту нині становлять сировинні товари та напівфабрикати, перехід до продукції з вищою доданою вартістю здається розумною стратегією (див. частину про сільське господарство нижче).

### *Важливість пріоритизації експортних галузей*

Як приклад того, як стимулювання експорту може сприяти зростанню, розглянемо детальніше деякі країни, які успішно застосували цю стратегію й досягли значного прогресу в своєму економічному розвитку. Як показує їхній досвід, пріоритизація експортних секторів, особливо в галузях із вищою доданою вартістю, може стати важливим рушієм зростання. Іншим каталізатором є інвестиції в інноваційні високотехнологічні галузі, сприяння дослідженням та розробкам, а також перекваліфікація робочої сили.

До першої референтної групи входять Республіка Корея, Гонконг, Тайвань і Сінгапур – країни відомі як чотири Азійські тигри. Основними рушійними силами зростання їхніх економік у другій половині 20-го століття стали орієнтація на експорт, жорстка політика у сфері розвитку та інвестиції в інновації. Ці чотири країни обрали різні підходи. Так, Сінгапур і Гонконг запровадили неоліберальні торговельні режими для сприяння вільній торгівлі, тоді як Тайвань і Південна Корея застосовували гібридні режими, які підходили їхнім експортним підприємствам, зокрема, запровадивши стимули для експорту товарів.

Основна увага зосереджувалася на експорті продукції з високою доданою вартістю. Для всіх чотирьох Азійських тигрів найбільшими за обсягом експортними секторами у 2020 році були: електричне устаткування, обладнання та запчастини; пристрої для запису та відтворення телевізійного зображення та звуку, а також частини й аксесуари до таких



виробів (до 50 відсотків загального експорту Тайваню, близько 30 відсотків загального експорту Сінгапуру та Республіки Корея та 24 відсотки загального експорту Гонконгу); ядерні реактори, котли, машини та механічні пристрої (в середньому 13 відсотків від усього експорту кожної з країн у 2020 році).

Пріоритизація експорту разом з іншими програмами сприяння розвитку допомогла цим чотирьом країнам досягнути середнього темпу зростання реального ВВП у 7,5 відсотка на рік протягом трьох десятиліть (з середини 1960-х років до 2000 року) (CFI Team).

В'єтнам є ще одним прикладом держави, яка з 1986 року досягла значного прогресу, змінивши свою економічну стратегію на політику «відкритих дверей». Країна змістила фокус з експорту сировини та текстилю на те, щоб стати виробничим хабом для великих іноземних компаній. У 2020 році 40 відсотків її загального експорту становили машини та електроніка і 15 відсотків – текстиль та взуття. Для порівняння, у 2000 році понад 18 відсотків експорту становила сира нафта і понад 25 відсотків – текстиль і взуття (ОЕС 2020).

Із середини 1970-х для досягнення економічного зростання Ізраїль пішов шляхом трансформації структури економіки, надаючи пріоритет інноваційним, високотехнологічним галузям. З огляду на зовнішнє середовище, країна також зосередилася на розвитку оборонного сектору, зокрема, на виробництві складних військових систем як для внутрішнього ринку, так і на експорт. Сьогодні Ізраїль входить до 10 найбільших експортерів військової техніки (Стокгольмський міжнародний інститут дослідження проблем миру). Цей досвід може бути корисним прикладом для України, оскільки вона має високий внутрішній попит на військову техніку та потенціал стати одним із провідних виробників озброєння.

В останні роки Ізраїль перетворився на інноваційну економіку, що бурхливо розвивається (країна входить до десятки найкращих за Bloomberg Innovation Index 2021), завдяки спеціальним урядовим програмам, спрямованим на підтримку науково-технічного сектору. Зокрема, в останні 10 років країна витратила понад 4 відсотки свого ВВП на державні дослідження та розробки, і ця цифра зростає (з 4,0 відсотка у 2010 році до 5,4 відсотка у 2020 році). Ізраїльські високотехнологічні галузі процвітали та були головним рушієм економічного зростання протягом останніх років. Виробництво високотехнологічних галузей у 2021 році виросло більш ніж на 10 відсотків, а його частка у ВВП Ізраїлю залишилася сталою – 15,3%. Ба більше, у 2021 році високотехнологічний експорт становив 54 відсотки експорту Ізраїлю (16 відсотків – високотехнологічні товари та 38 відсотків – високотехнологічні послуги). Це є прикладом для України, де галузі високих технологій наразі становлять близько 5 відсотків ВВП.

Незважаючи на те, що наведені приклади є потужним сигналом, що сприяння експорту може стимулювати зростання, їх не слід просто копіювати без ретельного аналізу того, як це можна якнайкраще застосувати для України. Необхідно забезпечити, щоб цим не скористалися лобістські групи для отримання преференцій за рахунок інших галузей промисловості.

### *Євроінтеграція*

Нарешті, нові можливості відкриває перспектива приєднання до ЄС, хоча вона також приносить і нові обмеження на кшталт зеленої енергії, політики охорони праці, лібералізації торгівлі тощо. Співпраця з експортно-кредитними агенціями інших країн може допомогти залучити фінансування для підготовки українського бізнесу до роботи за правилами ЄС. Експортери мають отримати інституційну підтримку, таку як навчання та вихід на ринок. Компаніям також потрібна фінансова та технічна підтримка для підвищення відповідності галузевим сертифікаціям та стандартам для виходу на ринок ЄС (наприклад, відстежуваність продукції). Крім того, через співпрацю з агенціями з працевлаштування (EURES) потрібно забезпечити доступ до української робочої сили в ЄС.

## **2 СЕКТОРАЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Щоб досягти швидких і ефективних результатів, уряд може зосередитися на потребах «пріоритетних галузей», перш за все сільськогосподарства, металургії, а також стартапів, зокрема ІТ-стартапів. Нижче ми пропонуємо більш глибокий аналіз цих секторів.

### **2.1 Аграрний сектор**

#### *Статус-кво до війни*

Сільськогосподарська продукція є найважливішою статтею українського експорту. У 2021 році агроекспорт становив 27,8 мільярда доларів США, тобто 41 відсоток від загального експорту товарів (68 мільярдів доларів США). У сільському господарстві України зайнято близько 14 відсотків населення.

Україна має сприятливі умови для виробництва сільськогосподарської продукції, особливо зернових та олійних культур. Орні землі займають понад 55 відсотків території України. Ґрунти особливо багаті поживними речовинами, а кліматична зона помірна з теплим літом, достатньою кількістю дощів і суворою зимою, що допомагає у боротьбі зі шкідниками та зменшує необхідність використання пестицидів.

Україна є одним із провідних світових виробників та експортерів сільськогосподарської продукції. Вона відіграє вирішальну роль у постачанні

олійних культур і зерна на світовий ринок. У 2021/2022 маркетинговому році країна виробила понад 30 відсотків світового виробництва соняшнику та соняшникової олії та понад 27 відсотків соняшникового шроту (Міністерство сільського господарства США, квітень 2022 року). Це зробило її світовим експортером номер один соняшникової олії (46 відсотків світового експорту) і соняшникового шроту (54 відсотки світового експорту). Країна посідає шосте місце за обсягом виробництва та третє за обсягом експорту ріпаку (20% світового експорту), четверте місце за виробництвом та третє за експортом ячменю (17% світового експорту) та шосте за виробництвом і четверте за експортом кукурудзи (12% світового експорту).

Як і Російська Федерація, Україна є ключовим постачальником для багатьох країн, які дуже залежать від імпорту продуктів харчування і багато з яких належать до групи найменш розвинених країн (LDC) та групи країн із низьким рівнем доходів та дефіцитом продовольства (LIFDC).

### *Вплив війни*

Деякі сільськогосподарські угіддя (наразі близько 5 відсотків) безпосередньо постраждали від війни, зокрема танків та мін.

Крім того, через призов на військову службу та міграцію працівників виник брак сільськогосподарських працівників, наприклад, трактористів для роботи в полях.

Активні бойові дії також завдали шкоди внутрішній транспортній інфраструктурі (переважно залізницям) і морським портам на Чорному морі, а також інфраструктурі зберігання та обробки агропродукції. Особливо проблематичним є ослаблення експортних потужностей через закриття портів та пошкодження елеваторів, які використовуються для тимчасового зберігання зерна. Тривають зусилля зі збільшення українського експорту сільськогосподарської продукції за допомогою альтернативних шляхів транспортування, наприклад залізницею через сусідні країни та річковими баржами. Проте залізничні перевезення стримує брак залізничних вагонів у сусідніх країнах. До того ж, транскордонні перевезення залізницею до Польщі ускладнені через різну ширину колії.

Як зазначалося вище, ще однією перешкодою для ведення бізнесу є відсутність страхування для покриття воєнних ризиків.

### *Попередні складнощі*

Через доволі великий масштаб посівних площ, дотепер максимізація урожаю на одиницю площі не була пріоритетом. Порівняно із західноєвропейськими аграрними регіонами Україна використовує менше високоякісних добрив і пестицидів, що призводить до нижчої середньої врожайності.

У сільськогосподарській галузі домінують особливо великі агрохолдинги з посівними площами до 100 тис. га. Для порівняння, західноєвропейські ферми зазвичай займають близько 70 гектарів. Одним із наслідків розміру українських компаній є те, що вони менш успішно впроваджують ефективні системи заохочення та належного управління. Це збільшує ризик корупції. Дотепер майже не застосовувалися цифрові технології для підвищення ефективності виробництва (наприклад, для оптимального внесення добрив і пестицидів).

### *Що далі?*

Першочерговою метою має бути забезпечення експорту – не лише в інтересах української економіки, але й з огляду на важливість українського експорту для гарантованого постачання продовольства на світовий ринок.

Важливою передумовою для цього є ремонт пошкоджених чи будівництво нових зерносховищ. Для створення альтернатив морському експорту потрібні безпечні залізничні маршрути з відповідною вантажомісткістю. Наразі найбільш сприятливим варіантом є залізничні перевезення до портів Румунії на Чорному морі. Залізничні перевезення до країн Західної Європи не лише потребуватимуть набагато більше часу – на Заході бракує необхідних портових потужностей для подальшого транспортування зерна морем. Залізничні перевезення досі ускладнені через різну ширину колії в різних країнах.

Другою частиною стратегії відновлення має бути створення резервного парку техніки (трактори, комбайни) та швидка заміна знищеної техніки. Для цього агропідприємствам необхідно залучити фінансування. Для підтримки поставок техніки можна залучити західні гарантії.

Заглядаючи далі в майбутнє, третя частина стратегії відбудови має включати переосмислення набору вирощуваних культур з фокусом на підвищенні продуктивності. Наприклад, українські землі також підійдуть для вирощування сої (суворі зими, сухе спекотне літо). Для підвищення продуктивності аграрного сектору в цілому було би корисно збільшити глибину переробки, наприклад, переробляти зерно на борошно або використовувати зернову продукцію в тваринництві. Успішним прикладом є переробка насіння соняшнику для виробництва соняшникової олії, для впровадження якої знадобилося 6-7 років. Водночас це свідчить про те, що потенціал переходу на вищий щабель ланцюга доданої вартості в найближчому майбутньому обмежений, оскільки встановлення виробничих потужностей та необхідної інфраструктури потребує часу. Наприклад, у разі експорту борошна замість зерна, ймовірність впровадження переробки зерна на борошно в наступні п'ять років оцінюється в 20 відсотків. Нарешті, було б корисно підготуватися до збільшення інвестицій в іригацію.

### 2.2 Металургія

#### *Статус-кво до війни*

Металургійна галузь традиційно була одним із головних рушіїв експорту та інвестицій в Україні. Експорт сталі наразі не такий важливий, як 15-20 років тому, коли на нього припадало до 30% українського експорту. Втім, в останні роки частка цієї галузі в експорті все ще сягала 20 відсотків (Держстат, Національний банк України). Внаслідок першої хвилі російського вторгнення у 2015-2016 роках інвестиції у виробництво сталі та залізної руди різко скоротилися. Однак відтоді інвестиційні програми активізувалися, генеруючи майже 1,5 мільярда доларів США щорічних інвестицій в основний капітал (Міністерство фінансів України), що становить понад 5 відсотків загального середньорічного обсягу інвестицій.

Незважаючи на те, що галузь усе ще значною мірою використовує радянську спадщину – величезні інтегровані металургійні заводи, вона поступово реструктуризувалася й оновлювалася, виробляючи продукцію з більшою доданою вартістю та експериментуючи з інноваціями. Торговельні бар'єри ЄС та відсутність прямих іноземних інвестицій у галузь, у якій все ще домінують великі місцеві гравці олігархічного типу, історично гальмували темпи реструктуризації, але це також почало мінятися в останні кілька років.

Однією з найбільш амбітних, якщо не експериментальних, інвестиційних тем останнього часу є «зелена сталь». Україна знаходиться у вигідній позиції в плані підтримки оголошеного ЄС переходу на виробництво вуглецево-нейтральної сталі, оскільки має багаті родовища залізної руди, розвинені збагачувальні потужності, відносно дешеву енергію та інфраструктуру для транспортування водню. Ба більше, все це розташовано відносно близько від основних переробних потужностей на місцях та в Європі, тобто наявні всі компоненти для того, щоб стати постачальником DRI (direct reduced iron – залізо прямого відновлення) та напівфабрикатів для потенційного ланцюжка виробництва «зеленої сталі».

#### *Вплив війни*

Металургійна галузь особливо сильно постраждала від війни. По-перше, в Маріуполі Україна втратила два своїх найбільших металургійних комбінати – «Азовсталь» і ММК імені Ілліча (перший, найімовірніше, настільки пошкоджений внаслідок бойових дій, що не підлягає відновленню). Разом вони становили до 40 відсотків потужностей країни з виробництва готової металопродукції. Близько 50 відсотків залізрудних родовищ знаходяться на непідконтрольних Україні територіях або в місцевостях, що суттєво постраждали від тривалих бойових дій.

Головною перешкодою наразі є логістика. Закриті вже кілька місяців морські порти обробляють лише обмежені обсяги сільськогосподарського експорту. Спроможності залізниці далекі від необхідних для підтримання традиційного рівня експорту та переобтяжені стратегічно більш важливим сільськогосподарським експортом.

Місцевий попит знизився через призупинення більшості проектів у сферах важкої промисловості та інфраструктури. Крім того, динаміка світового попиту несприятлива для України – економіка Китаю продовжує сповільнюватися, значних санкцій щодо російської сталі немає, а на ринку спостерігається надлишок пропозиції. Внаслідок цього Україна більше не входить до двадцятки найбільших світових виробників сталі. Експорт скоротився приблизно до 30 відсотків від довоєнного рівня, а використання наявних виробничих потужностей знизилося до 15-20 відсотків.

### *Майбутнє української сталі – що потрібно зробити*

Сьогодні перспективи можуть видаватися похмурими, проте тривалого падіння можна уникнути, якщо вправно підійти до вирішення ситуації. Післявоєнне відновлення, незалежно від його рівня, може стати «Клондайком». Найімовірніше, воно створить значний попит на довгомірний прокат<sup>93</sup> та навіть вимагатиме розгортання додаткових потужностей для виробництва плоского прокату<sup>94</sup> (з огляду на руйнацію «Азовсталі»). Тема «зеленої сталі» залишається спекулятивною, але якщо цей напрямок правильно розвивати, він може стати ще одним рушієм зростання експорту та інвестицій.

Розумна стратегія радше означає не намагатися відновити все зруйноване під час війни (зокрема, інтегровані металургійні комбінати в Маріуполі), а інвестувати в більш гнучкі та інноваційні виробничі потужності та інфраструктуру (транспорт, енергетику, інші технології для створення низьковуглецевого ланцюжка доданої вартості та експорту). Експортний фокус має бути на чистому, а не валовому експорті. Хоча може бути нелегко відразу досягти довоєнного обсягу експорту, розумні інвестиції можуть допомогти замінити імпорт (наприклад, скоротити імпорт залізної руди, запустити місцеве виробництво вітроелектрогенераторів, зменшити імпорт будівельних матеріалів).

Реструктуризація металургійної галузі потребуватиме державної підтримки – не стільки в сенсі фінансування, скільки в плані забезпечення тісного партнерства з ЄС для сприяння інтеграції української металургії в європейські ланцюжки доданої вартості (спільні інфраструктурні проекти, усунення

<sup>93</sup> Довгомірна продукція виробляється із заготовок та блюмів, які переважно використовується в будівельному секторі (арматура, катанка, прутки, рейки та профілі).

<sup>94</sup> Продукція плоского прокату (плити, прокладки, порожнисті профілі, зварні трубні великого діаметру та конструкційні бруси) виробляється зі слябів.



торговельних бар'єрів, спільні програми з виробництва «зеленої сталі» та безпеки, потенційний доступ до інфраструктурних фондів ЄС). Успішна реструктуризація також вимагатиме серйозної зміни у ставленні з боку українських «сталевих баронів». Їм потрібно буде стати більш відкритими до прямих іноземних інвестицій та рівноправного партнерства з європейськими інвесторами.

Нарешті, успіх цієї реструктуризації залежатиме від зниження фундаментальних ризиків інвестиційного клімату. Для цього потрібні стабільна й контрольована військова ситуація, доступ до природних ресурсів (руда, енергоносії, коксівне вугілля), наявність страхування та надійний захист прав власності. Якщо все зазначене реалізувати належним чином, цей сектор може стати магнітом для щорічних інвестицій обсягом до 10 мільярдів доларів США та швидко стати позитивним фактором впливу на чистий експорт після закінчення війни.

### 2.3 ІТ-сектор і стартапи

#### *Статус-кво до війни*

У 2021 році Україна посіла 11 місце в рейтингу ІТ-конкурентоспроможності серед європейських країн із середнім рівнем доходу. ІТ-сектор посів перше місце в експорті послуг, сягнувши понад 4 відсотків ВВП України в 2021 році. За останні три роки галузь збільшила експорт більш ніж удвічі. У 2021 році експортний дохід становив 6,9 млрд доларів США. За умови збереження поточної тенденції, прогнозовані експортні доходи в 2022 році становитимуть 8,5 млрд доларів США. На ринку праці активно працює понад 5000 ІТ-компаній (включно зі стартапами). За останні три роки кількість фахівців у цьому секторі виросла більш ніж на 50 відсотків (Ukraine IT Report 2021).

В Україні зареєстровано понад 2000 технологічних компаній та стартапів (Ukraine Tech Ecosystem Overview). Інвестиції в сектор ІТ-стартапів за останні п'ять років виросли в 10 разів – з \$39 млн у 2014 році до \$509 млн у 2019 році (Startup ecosystem). Лише з 2020 по 2021 роки інвестиції в українські стартапи виросли на 45 відсотків (Startups in Ukraine). У першому кварталі 2022 року було укладено 11 венчурних угод на суму 11,5 млн доларів США (UVCA 2022). 40% українських стартапів орієнтовані на експортний ринок, тоді як для 60% стартапів ключовим ринком є Україна (Startups in Ukraine 2021).

#### *Виклики, пов'язані з війною*

Основним викликом для ІТ-індустрії є те, що через війну 43 відсотки ІТ-спеціалістів прагнуть виїхати або розглядають можливість виїзду за кордон (Ukraine Resilience 2022 War). З початку повномасштабної війни за кордон уже виїхало 20 відсотків айтішників. Близько трьох відсотків працівників були

мобілізовані до лав Збройних сил або територіальної оборони (Ukraine Resilience 2022 War).

ІТ-компанії також страждають від розірвання контрактів з боку клієнтів та стикаються з підвищеними ризиками кібербезпеки.

Більше половини (55,7%) ІТ-стартапів продовжують працювати виключно з України. Від початку війни вони втратили близько 12,7 відсотка своїх працівників. 91 відсоток стартапів підтверджують, що потребують фінансової підтримки для продовження діяльності та/або розширення бізнесу (The country at war: the voice of Ukrainian startup). За даними Global Startup Ecosystem (2022), Україна опустилася на 16 сходинок порівняно з 2021 роком – на 50-те місце.

#### *Виклики, не пов'язані з війною*

Загалом розвитку ІТ-індустрії, включно зі стартапами, заважає брак кваліфікованого людського капіталу. Викликами для ІТ-індустрії є доступ до іноземних інвестиційних ринків та недостатній захист інтелектуальної власності. Особливо важко залучати клієнтів стартапам. Для них також є викликом відсутність програм менторства та підтримки.

#### **Що потрібно зробити**

З огляду на вищезначені виклики буде корисною фінансова підтримка, включно з допомогою в отриманні доступу до фінансування за кордоном. До того ж, необхідно забезпечити сприятливі умови для захисту прав власності (верховенство права). Нарешті, слід заохочувати інвестиції в стартап-акселератори, які надають навчання та менторську підтримку.

### **3 ВИСНОВОК**

Економіка України з 1991 року пройшла довгий шлях. Якщо до війни головними проблемами для малого та великого бізнесу були судова система, корупція та отримання доступу до закордонних ринків товарів та капіталу, нині вони стикаються з набагато більш фундаментальними проблемами на кшталт зруйнованої інфраструктури, відсутності попиту та браку доступу до фінансування та страхування. Відновлення економіки та створення нових можливостей для бізнесу потребуватимуть вирішення як старих, так і нових проблем. Відбудова може й повинна використовуватися для інвестування в стійкі компанії та інфраструктуру. Збільшення експорту, поглиблення ланцюжків доданої вартості в агробізнесі, налагодження виробництва екологічно чистої сталі та сприяння ІТ-стартапам створять можливості для економічного розвитку.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Advanter, Стан та потреби бізнесу в умовах війни: результати опитування в липні 2022 р.

Американська торговельна палата в Україні, «Бізнес-клімат в Україні: пост-пандемічний горизонт», вересень 2021 р.

Американська торговельна палата в Україні, «Ведення бізнесу після шести місяців війни в Україні», серпень 2022 р.

CFI Team, Four Asian Tigers, May 2022 <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/four-asian-tigers/>

Davis, Keith, and Robert L. Blomstrom, (1966), *Business and Its Environment*, McGraw-Hill 1966

De Loecker, Jan, (2013), Detecting Learning by Exporting, *American Economic Journal: Microeconomics* 2013, 5(3): 1–21

FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations, The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine, June 2022

Frankel, Jeffrey A., and David Romer, (1999). *Does Trade Cause Growth?*, *American Economic review*, 89 (3): 379–99.

Global Startup Ecosystem, (2022), <https://www.startupblink.com/startup-ecosystem/Ukraine>

Gradus Research Company, Опитування українського бізнесу, липень 2022

Hausman, Ricardo Hausmann, Hwang, Jason, and Dani Rodrik, (2007), What you export matters, *Journal of Economic Growth*, 12:1–25

Алекс Нікольсько-Ржевський, Олексій Онісіфоров, Ірина Пустоварова, Марія Репко, експертна група «Ukraine War Insurance Group»

ОЕС, Vietnam's Profile of Exports, 2020 <https://oec.world/en/profile/country/vn-m?depthSelector1=HS4Depth&yearSelector1=exportGrowthYear6>

Startups in Ukraine 2021, <https://ukraine.ua/invest-trade/startup-ecosystem-ukraine/>

Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Fact Sheet, 2022, Trends in International Arms Transfers, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs\\_2203\\_at\\_2021.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf)

The country at war: the voice of Ukrainian startup <https://drive.google.com/file/d/18kV886D29iQ3ENmS9Nell3AjFgzeBvoV/view>

ТППУ, опитування «Очікування бізнесу 2021», березень 2021 р.

Ukraine IT Report 2021 <https://itcluster.lviv.ua/projects/it-research/>

Ukraine Resilience 2022 War <https://itcluster.lviv.ua/projects/it-research/>

Ukraine Tech Ecosystem Overview, <https://tehecosystem.gov.ua/>

USDA: US Department of Agriculture, Foreign Agriculture Service, Ukraine Agricultural Production and Trade, April 2022

UVCA, <https://www.slideshare.net/UVCA/ukraine-deal-review-2021-tech-venture-capital-and-private-equity-deals-of-ukraine>

Weimer, Arthur M., (1959), *Introduction to Business: A Management Approach*, Richard F Irwin, Inc, 1970

## РОЗДІЛ 5

# Міжнародна торгівля та прямі іноземні інвестиції

**Вероніка Мовчан**, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

**Кеннет Рогофф**, Гарвардський університет

### РЕЗЮМЕ

Україна – це мала відкрита економіка зі значною залежністю від зовнішньої торгівлі та загалом сприятливим торговельним режимом. Приєднавшись до СОТ у 2008 році, Україна взяла на себе зобов'язання із застосування низького тарифного захисту та широкого недискримінаційного доступу до своїх ринків послуг. Підписання у 2014 році Угоди про асоціацію з ЄС сприяло подальшим реформам у сфері торгівлі, які наблизили українське законодавство та практики до норм ЄС. Така гармонізація зумовила зменшення нетарифних бар'єрів у торгівлі з ЄС і створила можливості для ширшого доступу до ринків третіх країн.

За останнє десятиліття у зовнішній торгівлі України відбулося кілька структурних змін. Україна стала помітним гравцем на світовому продовольчому ринку, другим за величиною постачальником зерна після США та домінуючим постачальником соняшникової олії. Водночас Україна стала глобальним постачальником ІТ-послуг, і ця галузь продовжує процвітати, незважаючи на повномасштабну війну. З іншого боку, країні вдалося суттєво скоротити імпорту енергоносіїв. Географічно ЄС став найбільшим торговельним партнером України, тоді як економічні зв'язки з Росією переважно втрачені.

Отже, зовнішня торгівля є історією успіху, проте залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) більше схоже на провал. Надходження ПІІ були невеликими та недостатніми для задоволення потреб розвитку та модернізації навіть до повномасштабної війни. Формально Україна пропонує правовий захист і податкові пільги для інвесторів, а також має кілька агенцій, відповідальних за залучення ПІІ. На практиці, однак, слабе дотримання таких засадничих умов як верховенство права, захист прав власності та боротьба з корупцією, завжди стримувало інвесторів.

Вплив повномасштабної війни на зовнішньоекономічні зв'язки України був руйнівним. Протягом весни 2022 року український товарний експорт скоротився майже вдвічі, переважно через блокаду Росією чорноморських портів. Нещодавня угода про дозвіл морських перевезень зерна, супутніх товарів і добрив є важливою, але недостатньою для повного відновлення експорту. Через блокаду торгівля все більше зосереджується на ЄС, його частка підскочила з 40% до понад 70% загального експорту.

Водночас повномасштабна війна сприяла історичній зміні у відносинах України з ЄС. У червні 2022 року Україна стала кандидатом на вступ до ЄС. Цей важливий для статусу України в Європі крок визначатиме шлях реформ у країні на наступні роки. Враховуючи значний трансформаційний потенціал підготовки до вступу до ЄС, ми очікуємо, що відбудова та модернізація будуть реалізовані в рамках цієї головної політичної мети.

Проте швидке повоєнне відновлення економіки можливе лише за умови потужного експорту та значного надходження іноземного капіталу. Це означає, що країні доведеться завершити фундаментальні реформи, пов'язані з верховенством права та захистом прав власності. Ці реформи є передумовою для переговорів про вступ до ЄС і ключем до залучення іноземних інвестицій. Паралельно Україна продовжить галузеві реформи, які уможливають економічну інтеграцію з ЄС іще до того, як країна стане членом Євросоюзу.

Очікується, що державно-приватні партнерства та загалом приватний капітал гратимуть провідну роль у повоєнному відновленні України. Головне завдання міжнародних донорів щодо торгівлі та інвестицій – це технічна та фінансова допомога в реформах, спрямованих на інтеграцію до ЄС, і фінансування (нових) схем страхування для експортерів та інвесторів. Очікувані витрати, пов'язані з міжнародною технічною допомогою, будуть доволі скромними (кілька мільярдів доларів) порівняно з вартістю страхування операційного ризику можливої майбутньої ескалації, що, вочевидь, дуже залежатиме від від характеру укладеного миру.

## **1 ЗОВНІШНЯ ТОРГІВЛЯ УКРАЇНИ ТА ПІІ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОЛІТИКИ**

Україна є малою відкритою економікою зі значною залежністю від зовнішньої торгівлі та загалом сприятливим торговельним режимом: у 2021 році відношення торгівлі (експорт + імпорт) до ВВП України становило 83% порівняно, наприклад, зі 118% у Польщі. Приєднавшись до Світової організації торгівлі (СОТ) у 2008 році, Україна взяла на себе зобов'язання щодо застосування низького тарифного захисту та широкого недискримінаційного



доступу до своїх ринків послуг і загалом виконала свої зобов'язання.

Підписана у 2014 році Угода про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) зумовила подальші реформи у сфері торгівлі, які наблизили українське законодавство та практики до норм ЄС, що стало значним кроком уперед. Така гармонізація привела до зменшення нетарифних бар'єрів у торгівлі з ЄС і створила можливості для кращого доступу до ринків третіх країн.

Відтоді Україна продовжує активно укладати угоди про вільну торгівлю, і станом на січень 2022 року вона мала 19 угод про вільну торгівлю (ЗВТ) із 47 країнами, які охоплюють більше половини її товарообігу.

За останнє десятиліття Україна стала значним гравцем на світовому продовольчому ринку, другим за величиною постачальником зерна після США та головним постачальником соняшникової олії. Відзначимо, що Україна постачає рослинну продукцію без ГМО, зокрема кукурудзу та сою, які мають великий попит у ЄС.

Тим не менше, участь країни в глобальних ланцюгах доданої вартості залишається обмеженою. Україна є постачальником сировини (зерно, залізна руда) і проміжних товарів, таких як соняшникова олія наливом, різні чорні метали, комплекти дротів запалювання тощо, але її роль у кінцевому виробництві залишається скромною. Водночас Україна стала глобальним постачальником ІТ-послуг, і галузь продовжує процвітати, незважаючи на повномасштабну війну.

Отже, зовнішня торгівля є історією успіху, натомість залучення прямих іноземних інвестицій більше схоже на провал. Надходження ПІІ були невеликими та недостатніми для задоволення потреб розвитку та модернізації навіть до повномасштабної війни. Формально Україна пропонує правовий захист для інвесторів і має кілька агенцій, відповідальних за залучення ПІІ. На практиці, однак, слабе забезпечення таких засадничих умов як верховенство права, захист прав власності та боротьба з корупцією завжди стримувало інвесторів. Боротьба з корупцією, спадщиною радянського минулого країни, довгий час була проблемою номер один для розвитку України, хоча останніми роками спостерігається покращення, і є надія, що повномасштабна війна стане переломним моментом, коли рух до ЄС забезпечить як сильну мотивацію, так і політичну волю для реформ.

Вплив повномасштабної війни на зовнішньоекономічні зв'язки України був руйнівним. Протягом весни 2022 року експорт її товарів скоротився майже вдвічі, переважно через блокаду Росією чорноморських портів. Нещодавня угода про дозвіл морських перевезень зерна, супутніх товарів та добрив є корисною, але навряд чи достатньою для повного відновлення експорту.

Адже угода не поширюється на інші основні експортні товари, такі як метали та руди. Також угода не стосується імпорту. У серпні 2022 року відвантаження зерна сягнуло близько 2,5 мільйона тонн, збільшившись більш ніж удвічі порівняно з весняними місяцями, але це все ще майже вдвічі менше, ніж до повномасштабної війни. Попри високі світові ціни на зерно, український експорт товарів у 2022 році, ймовірно, буде щонайменше на третину нижчим, ніж рік тому.

Через блокаду торгівля все більше зосереджується на ЄС, його частка підскочила з 40% до понад 70% від загального експорту; ЄС і Молдова наразі є єдиними легкодоступними торговельними партнерами. Торгівля з ЄС виросла навіть у номінальному вираженні попри значне падіння загального обсягу торгівлі. ІТ-експорт продовжує зростати, незважаючи на повномасштабну війну. У першому півріччі 2022 року експорт комп'ютерних послуг виріс на 30% порівняно з аналогічним періодом минулого року.

Повномасштабна війна привела до історичного зрушення у відносинах України з ЄС. У червні 2022 року Україна стала країною-кандидатом на вступ до ЄС, що встановлює конкретні та вимірювані цілі української політики на десятиліття вперед та визначає чіткий шлях майбутніх реформ. Статус кандидата не виключає імплементацію Угоди про асоціацію 2014 року з її інтеграційними перевагами, але передбачає швидшу подальшу інтеграцію, ніж це здавалося можливим до повномасштабної війни. Це важливий крок для України, хоча, щоб уповні скористатися ним, Україна має продовжувати реформи врядування.

Окрім отримання Україною статусу кандидата, повномасштабна війна та російська блокада значно прискорили плани розвитку транспортних та логістичних шляхів між Україною та ЄС. Передбачено значне розширення транспортних коридорів і збільшення потужності пунктів пропуску. Україна та ЄС уже підписали тимчасову угоду, яка забезпечує кращий доступ українських автоперевізників до ЄС. Для більшості товарів сухопутні перевезення набагато дорожчі за морські, тому повне відновлення доступу до портів Чорного моря залишається найважливішим фактором відновлення успішного розвитку торгівлі України, як це було до повномасштабної війни. Тим не менше, з часом покращення наземної логістики з ЄС матиме серйозний вплив. Відповідно до базових припущень цієї книги, ми припускаємо, що після війни повний доступ до Чорного моря буде відновлено, але беремо до уваги можливість вищих страхових ставок, особливо якщо бойові дії низької інтенсивності зумовлять тривалу невизначеність.

З урахуванням збитків від повномасштабної війни та нових потенційних сфер зростання, очікувана структура експорту України може включати:

- **Збереження провідної частки зерна та іншої сільськогосподарської та харчової продукції** в експорті, що видається можливим з огляду на те, що в 2022 році, незважаючи на повномасштабну війну, очікується врожай зернових приблизно на рівні двох третин від рекордного 2021 року і лише на 14% менше, ніж у 2020<sup>95</sup> році. Крім того, реформа ринку землі 2020 року, яка скасувала тривалий мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення, лише почала давати свої плоди перед повномасштабною війною та, ймовірно, продовжить бути фактором подальшого зростання.
- **Відновлення експорту металу.** Бомбардування, блокада, втрата робітників через мобілізацію та міграцію призвели до різкого скорочення експорту металу в короткостроковій перспективі. Однак доступ до залізних руд всередині країни, збільшення пропозиції металобрухту, навчений персонал, налагоджені зв'язки на глобальних ринках та очікуваний високий внутрішній попит створюють передумови для відновлення сектору в довгостроковій перспективі, з будівництвом нових, більш ефективних заводів замість знищених. Звісно, це залежить і від того, як швидко повернуться біженці.
- **Розширення експорту зброї.** Україна, ймовірно, збільшить експорт зброї в середньо- та довгостроковій перспективі, коли мир буде відновлено. Вона мала значні потужності до війни, будучи четвертим за величиною світовим експортером зброї у 2012 році.<sup>96</sup> Після російської агресії у 2014 році оборонна промисловість України переорієнтувалася на внутрішні потреби, і її частка у світовому експорті зброї знизилася з 2,5% у 2012-2016 роках до 0,7% у 2017-2021 роках.<sup>97</sup> Тим не менше, у 2021 році Україна посідала чотирнадцяте місце у світі за обсягом постачання зброї. Війна зумовила швидкий розвиток та зростання довіри до української зброї, створивши повоєнні ринкові можливості.
- **Пропозиція інноваційних продуктів.** Україна виявилася надзвичайно інноваційною в низці нових медичних продуктів і технологій, пов'язаних із реабілітацією жертв повномасштабної війни, і це також, імовірно, перетвориться на нову експортну галузь. Наприклад, українські медичні експерти досягли значних успіхів у створенні кровоспинних та протиопікових препаратів, тож, окрім внеску в добробут людей, тут є можливість для комерціалізації та експорту.

<sup>95</sup> За даними Latifundist.com, у 2022 році очікується збір зернових на рівні 54-56 млн тонн (<https://latifundist.com/no-vosti/59952-analitiki-pidvishchili-prognoz-urozhayu-zernovih-v-ukrayini-na-2022-rik>). Міністерство аграрної політики та продовольства звітує, що станом на 29 вересня 2022 року в Україні вже зібрано 26 млн тонн зернових, майже всю пшеницю та ячмінь (<https://minagro.gov.ua/news/v-ukrayini-rozpochalosya-zbirannya-kukurudzi>). Збирання кукурудзи лише розпочато і може сягнути 30 мільйонів тонн. У 2021 році Україна збрала 86 млн тонн зернових, у 2020 році – 65 млн тонн.

<sup>96</sup> Див. <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/ukraine-worlds-4th-largest-arms-exporter-in-2012-according-to-sipri-321878.html>

<sup>97</sup> Див. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs\\_2203\\_at\\_2021.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf)

- **Збільшення експорту енергоресурсів.** Розвиток сектору «зеленої» енергетики в Україні, якому сприяє підготовка до вступу до ЄС і що стане, ймовірно, однією з умов повоєнної допомоги, передбачає, що експорт енергії, включно з електроенергією та згодом воднем, може перетворити Україну на чистого експортера енергоносіїв. Розділ цієї книги про енергетику надає більше деталей.
- **Розширення експорту ІТ- та бізнес-послуг.** Очікується, що ІТ-сектор збереже свою провідну роль в українському експорті послуг, оскільки це один із ключових секторів, на які безпекові загрози впливають менше, ніж на інші. Експорт бізнес-послуг, таких як консалтинг, також, імовірно, розшириться відповідно до тенденцій, які існували до повномасштабної війни. Проте експорт транспортних послуг, ймовірно, залишиться нижчим, ніж до війни, а доходи, пов'язані з транзитом російської нафти та газу до Європи, скоріше за все, зникнуть.

Короткострокова та довгострокова структура імпорту, вочевидь, будуть різними.

У короткостроковій перспективі Україні доведеться імпортувати всі нафтопродукти, оскільки її виробничі потужності зруйновані. Зараз, наприклад, бензин і дизельне паливо доводиться перевозити по суші вантажівками, що вкрай неефективно. Така ж проблема і з багатьма іншими товарами, оскільки Україна змушена компенсувати відсутнє власне виробництво в секторах, які зазнали значних руйнувань внаслідок війни.

Однак у довгостроковій перспективі імпорт енергоносіїв, імовірно, різко знизиться через заходи з енергоефективності та відновлення внутрішнього виробництва. Водночас потреби відбудови та модернізації сприятимуть подальшому збільшенню імпорту машин та обладнання, яке вже є найбільшою категорією імпорту.

Географічно, вочевидь, торгівля буде більше орієнтована на ЄС навіть після повного відновлення морського судноплавства. Таким був досвід інших країн, які приєдналися до ЄС, що є природним наслідком членства в митному союзі. Тим не менше, частка експорту до ЄС, швидше за все, наблизиться до довоєнного рівня, оскільки попит на чимало українських товарів, зокрема сільськогосподарських, залишатиметься переважно за межами ЄС.

Перспективні сектори для майбутніх надходжень ПІІ зокрема такі:

- **Енергетика**, особливо «зелена», враховуючи безпекові ризики, пов'язані з традиційними джерелами енергії та існуючими кліматичними зобов'язаннями.
- **Машини та обладнання**, включно з військовою технікою, як-от

безпілотниками. Україна має власне виробництво, але з огляду на постійні безпекові ризики, вона вітатиме іноземні інвестиції у внутрішнє виробництво за стандартами НАТО.

- **Інформаційні технології та зв'язок (ІКТ).** Сектор інтенсивно розвивається навіть попри війну і має стати одним із ключових драйверів експорту країни.
- **Будівництво та будівельні матеріали.** Безпрецедентна потреба у відбудові – враховуючи масштаби руйнувань – зробить цей сектор «клондайком» для інвесторів, як вітчизняних, так і іноземних. Крім того, розбудова сучасної інфраструктури, яка відповідатиме стандартам ЄС, буде завданням на роки, пропонуючи інвестиційні можливості також у форматі державно-приватного партнерства (докладніше див. розділ про інфраструктуру).
- **Сільське господарство та харчова промисловість.** Цей сектор є конкурентоспроможним на міжнародному рівні та виявився досить стійким до безпекових потрясінь.
- **Металургія.** Значне руйнування існуючих виробничих потужностей у поєднанні з наявними ресурсами та кваліфікованою робочою силою робить відновлення галузі привабливим.
- **Виробництво медичних виробів та фармацевтичної продукції.** Досвід війни активізував інновації, зробивши ці галузі привабливими для потенційних інвесторів.

Статус кандидата на членство в ЄС і потреби у відбудові потенційно роблять Україну особливо привабливою для іноземних інвесторів. Однак, як показує досвід інших країн колишнього радянського блоку, щоб реалізувати ці можливості, потрібно вирішити низку проблем на додачу до викликів, пов'язаних із переміщенням людей та руйнуваннями, спричиненими повномасштабною війною. Ці проблеми, а саме захист прав власності, верховенство права та боротьба з корупцією – глибоко вкорінені, і для їх вирішення не існує «чарівної пігулки».

Крім того, і торгівля, і ПІІ – і економіка в цілому – залежатимуть від наявності людського капіталу (повернення біженців та/або припливу мігрантів), реконструкції інфраструктури та доступу до фінансування.

З огляду на свій статус кандидата до ЄС, Україна має включати євроінтеграційні положення до всіх змін своєї політики, включно з тими, що стосуються відбудови. Членство в ЄС передбачає імплементацію багатьох норм, які досі не закріплені в українському законодавстві. Для забезпечення ефективного використання коштів ці норми необхідно враховувати при

плануванні відбудови. Це можуть бути, наприклад, норми щодо охорони навколишнього середовища, енергоефективності та будівництва.

Наші рекомендації щодо торговельної та інвестиційної політики включають:

- **Реалізацію наявних можливостей Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.** Це передбачає, наприклад, укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА) та взаємне визнання еквівалентності харчових продуктів. Угода про асоціацію також передбачає укладення спеціальних транспортних угод, які мають уможливити заміну тимчасової угоди про автомобільні перевезення воєнного часу на довгострокову угоду, яка відкриє українським перевізникам доступ до ринку ЄС. Для телекомунікаційних, поштових, морських і фінансових послуг буде важливим впровадження режиму внутрішнього ринку. Буде актуальним подальше відкриття ринку державних закупівель на додачу до доступу, наданого через Угоду СОТ про державні закупівлі.
- **Приєднання до останніх галузевих ініціатив ЄС.** Наприклад, Україна зацікавлена у приєднанні до Єдиного цифрового ринку ЄС<sup>98</sup> та участі в імплементації Зеленого курсу ЄС.<sup>99</sup>
- **Укладення подальших угод про вільну торгівлю (ЗВТ) з акцентом на країни, з якими ЄС має ЗВТ або веде переговори.** Це можуть бути, наприклад, Марокко, Туніс та Алжир. Це також країни Середземноморського регіону, і ЗВТ з ними дозволить краще використовувати Регіональну конвенцію про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження (Конвенція РЕМ). Іншими потенційно перспективними партнерами для ЗВТ є Південна Корея, Індія та Індонезія.
- **Завершення фундаментальних реформ, пов'язаних із верховенством права та захистом прав власності.** Це головний пріоритет не лише для залучення іноземних інвестицій, але й для сприяння довгостроковому зростанню в цілому.
- **Запровадження нових схем страхування ризиків.** В очікуванні післявоєнної напруженості або, як мінімум, ризику подальшої напруженості, знадобиться мультидонорський фонд для покриття неекономічних ризиків для іноземних інвесторів. Світовий банк експериментує з такими донорськими фондами,<sup>100</sup> хоча може бути

98 Про Єдиний цифровий ринок ЄС див. <https://eufordigital.eu/discover-eu/eu-digital-single-market/>

99 Огляд Зеленого курсу ЄС див.: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

100 У вересні 2022 року Міністерство економіки та Агентція з багатостороннього гарантування інвестицій (МІГА), що входить до Групи Світового банку, оголосили про плани пілотного проекту з надання гарантій для іноземних інвесторів в Україні. Початкова виплата Україні – 30 мільйонів доларів. Див.: <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=en-GB&id=1885d3ee-e1fd-47bd-b44e-ec3cd42dd456&title=TheMinistryOfEconomyOfUkraineHasAgreedWithMigaToLaunchAMechanismForInsuranceOfInvestmentsDuringTheWar>



важко забезпечити життєздатність цього задуму в масштабах української економіки. Капіталізація Експортно-кредитної агенції міжнародними донорами допоможе забезпечити краще фінансування торгівлі та збільшити експорт.

- **Подальший розвиток інфраструктури якості,<sup>101</sup>** включно з відновленням лабораторій та інших спеціалізованих об'єктів, які постраждали від повномасштабної війни, створення нових об'єктів та підвищення спроможності українських державних службовців у сферах, пов'язаних із контролем якості.
- **Налагодження кращих транспортних та логістичних зв'язків між Україною та ЄС** для всіх видів транспорту. Для цього потрібно розвивати в Україні інтермодальні транспортні вузли.

Успішна реалізація цих рекомендацій вимагає постійної уваги та активної участі України та її партнерів. Враховуючи тривалу трансформацію українського законодавства та інституцій під час підготовки країни до членства в ЄС, роль ЄС у виконанні цих рекомендацій є надзвичайно важливою. Це стосується не лише фінансової та технічної підтримки, а й готовності швидко інтегрувати Україну в сектори та сфери, передбачені Угодою про асоціацію та галузевими угодами.

## 2. ОСНОВНІ ТОРГОВЕЛЬНІ ФАКТИ: СИТУАЦІЯ ПЕРЕД ПОВНОМАСШТАБНОЮ ВІЙНОЮ В УКРАЇНІ

### 2.1. Статистика, тренди

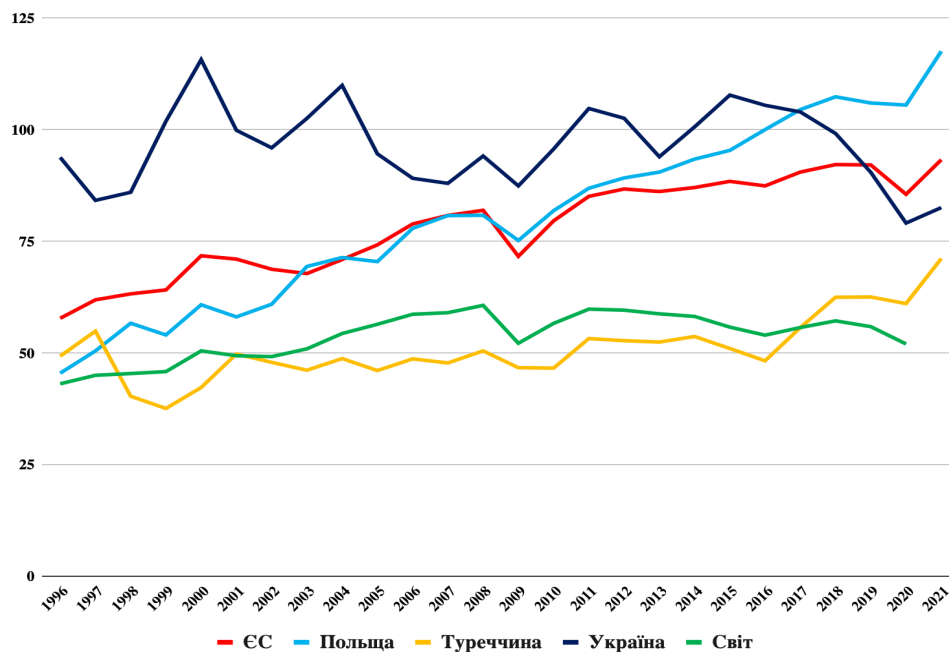
Україна є малою відкритою економікою, яка залежить від іноземних товарів, послуг і ринків капіталу.

Історично торговельна відкритість України (експорт плюс імпорт як частка ВВП) була близькою до 100%, хоча останнім часом вона трохи знизилася: частка торгівлі у ВВП становила 83% у 2021 році порівняно зі 108% у 2015 році. Тим не менш, торговельна відкритість України порівнянна із середньоевропейським показником<sup>102</sup> і значно перевищує середньосвітовий (Рисунок 1).

<sup>101</sup> Інфраструктура якості – це державні та приватні інституційні структури, необхідні для впровадження стандартизації, акредитації та послуг з оцінки відповідності, включаючи перевірку, випробування, лабораторні дослідження та сертифікацію продукції. Див.: <https://europa.eu/capacity4dev/new-tbtprogramme-new/wiki/quality-infra-structure-1>

<sup>102</sup> Сюди включена зовнішня торгівля як всередині ЄС, так і поза ЄС.

**Рисунок 1:** Зовнішня торгівля товарами та послугами, % ВВП



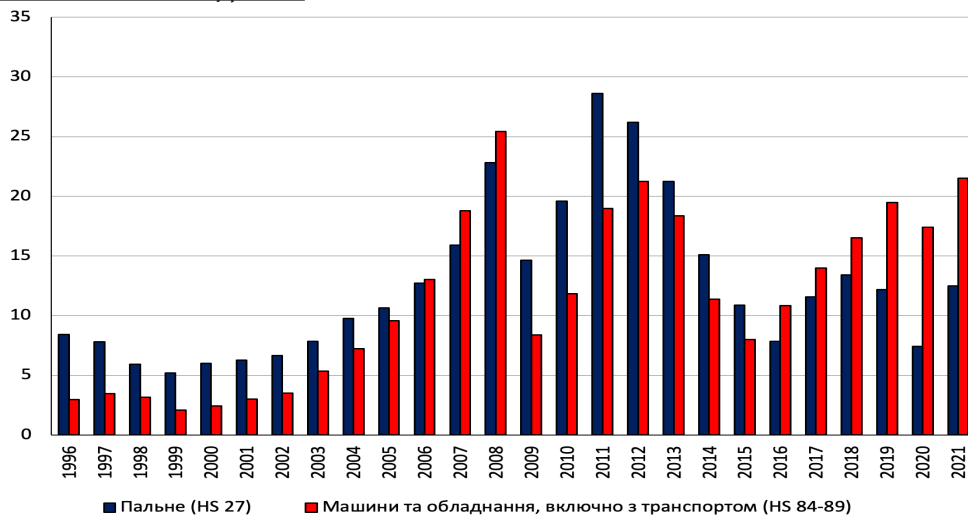
Джерело: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>; торгівля товарами та послугами. Примітка: включає зовнішню торгівлю як всередині ЄС, так і поза ЄС.

Згідно з даними платіжного балансу, у 2021 році Україна експортувала товарів і послуг на 82 млрд доларів, імпортувала – на 84 млрд доларів. Обсяг зовнішньої торгівлі України залишався нижчим від свого пікового значення 2012 року, незважаючи на стабільне відновлення після COVID-19, підживлюване високими світовими цінами. Хоча до повномасштабної війни експорт наблизився до пікових значень 2012 року, імпорт залишався на нижчому рівні, частково через значне скорочення імпорту палива. Зокрема, Україна припинила імпорт природного газу безпосередньо з Росії за високими цінами, тоді як імпорт із Європи здійснювався за ринковими цінами<sup>103</sup> та в менших обсягах.

Починаючи з 2006 року, сальдо зовнішньої торгівлі України переважно було негативним (Рисунок 2). Торговельний дефіцит не був би проблемою, якби паралельно до України стабільно надходили ПІІ. Натомість Україна переважно залучала зовнішній борг, а постійне негативне сальдо торгівлі було джерелом вразливості, через яку Україна мусила постійно звертатися до МВФ.

<sup>103</sup> Газовий контракт між державними енергетичними компаніями «Нафтогаз» (Україна) і «Газпром» (Росія), підписаний у 2009 році, передбачав зависокі ціни на газ, умову «бери або плати» та заборону реекспорту, що призвело до збільшення імпорту палива в Україну. У 2014 році Нафтогаз і Газпром звернулися до арбітражу у Стокгольмській торговельній палаті. З листопада 2015 року Україна припинила закупівлі газу напряму в Росії та перейшла на закупівлі у багатьох європейських постачальників. Це дозволило імпортувати природний газ дешевше порівняно з контрактом із Газпромом. У 2017 році Нафтогаз виграв Стокгольмський арбітраж проти Газпрому. Так було підтверджено зловживання «Газпромом» ринковою владою.

**Рисунок 2:** Експорт товарів і послуг України, платіжний баланс, млрд доларів США за поточним курсом

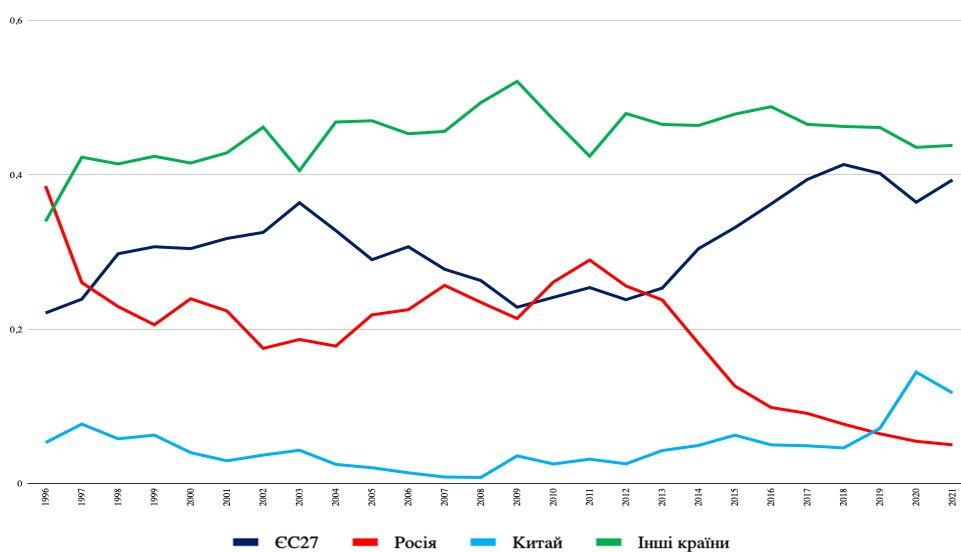


Джерело: <https://data.worldbank.org/indicator/BM.GSR.GNFS.CD>; <https://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD>

В економіці України домінує торгівля товарами, а послуги становлять лише близько однієї п'ятої загального обсягу торгівлі. У 2021 році, згідно з даними платіжного балансу, експорт товарів з України становив 63 млрд доларів, а експорт послуг – 18 млрд доларів. Імпорт товарів становив 70 млрд доларів, а послуг – 14 млрд доларів.

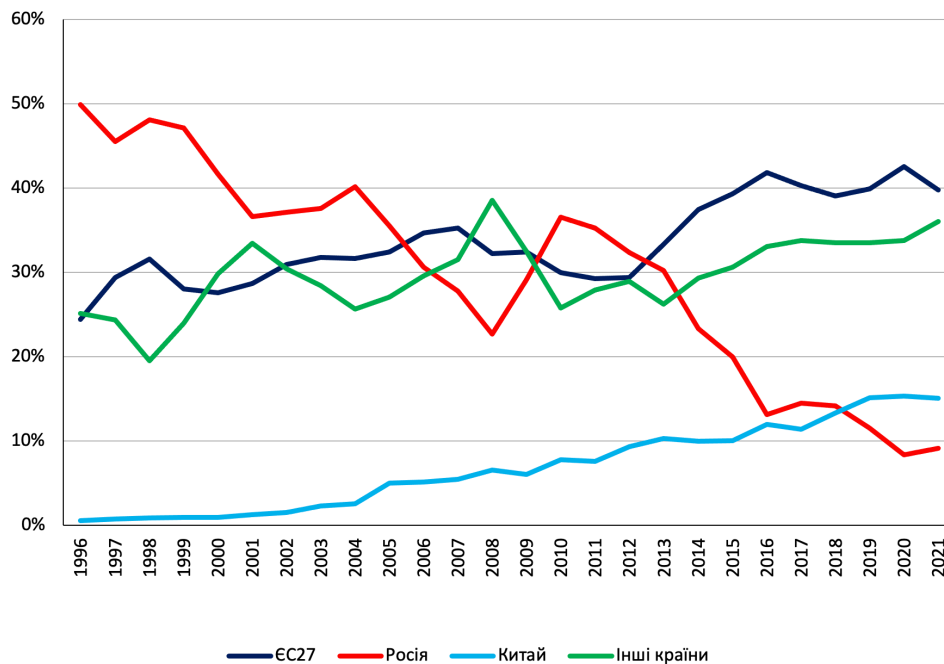
В останні роки перед повномасштабною війною географічна структура торгівлі суттєво змінилася, оскільки Україна переорієнтувалася з Росії на ЄС та Азію (Рисунки 3 і 4). Падіння торгівлі з Росією різко прискорилося після окупації Росією в 2014 році Криму та частини Донбасу. У 2020 році Україна подвоїла експорт товарів до Китаю на тлі зниження попиту в ЄС через COVID-19, однак у 2021 році частка ЄС дещо виросла.

**Рисунок 3:** Експорт товарів з України, % загального обсягу



Джерело: Укрстат, <https://ukrstat.gov.ua>; розрахунки авторів.

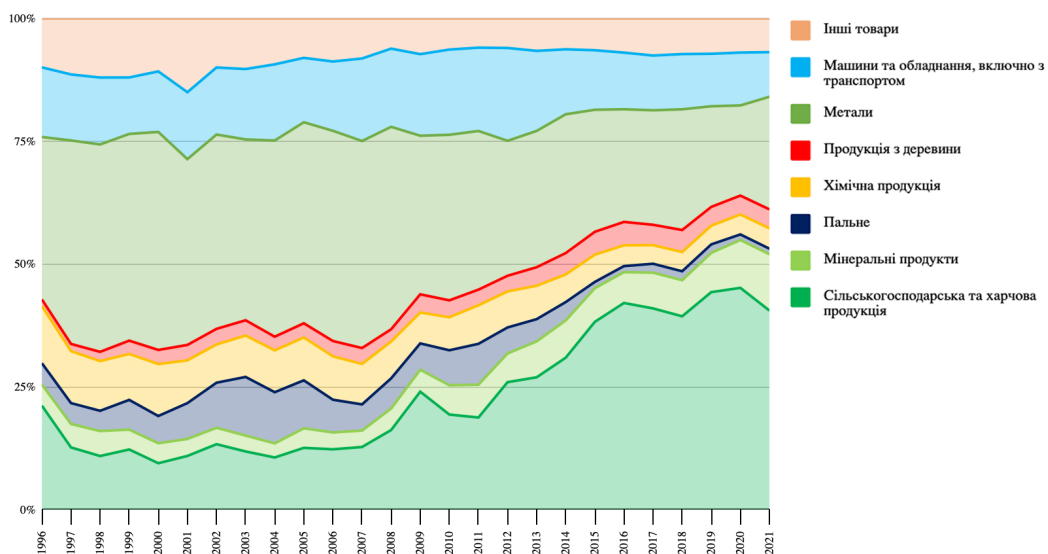
**Рисунок 4:** Імпорт товарів в Україну, % загального обсягу



Джерело: Укрстат, <https://ukrstat.gov.ua>; розрахунки авторів.

За товарною структурою двома найбільшими категоріями українського експорту традиційно є продукція сільського господарства та металургії. Однак протягом останнього десятиліття вони помінялися місцями (Рисунок 6). Експорт металу так і не відновився повністю після кризи 2008-2009 років, тоді як експорт сільськогосподарської продукції та продуктів харчування стабільно зростає (Рисунок 5).

**Рисунок 5:** Структура товарного експорту України, % загального обсягу

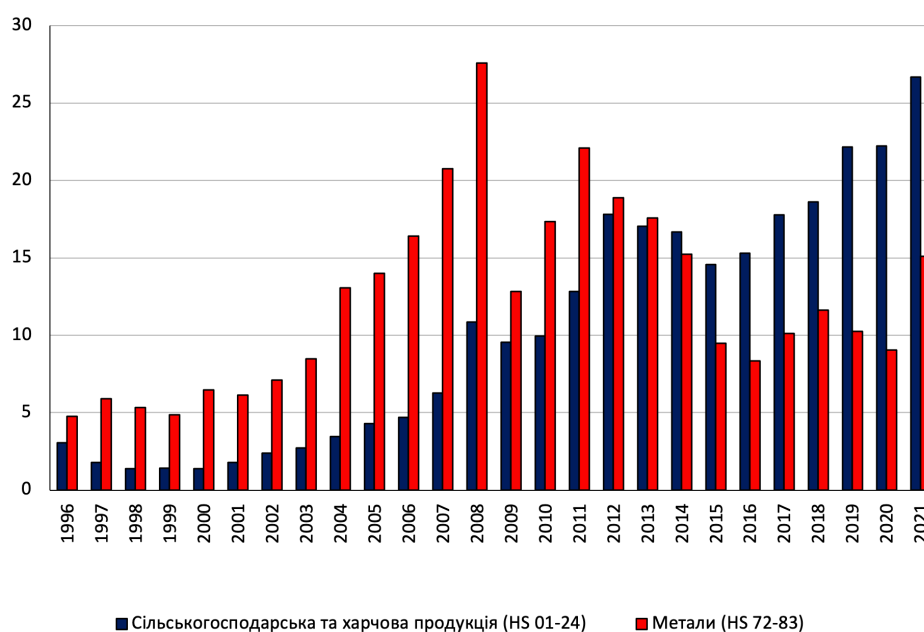


Джерело: World Integrated Trade Solution (WITS), розрахунки авторів.

У 2021 році Україна експортувала сільськогосподарської та харчової продукції на 27 мільярдів доларів, що зробило її другим найбільшим експортером зерна після США та найбільшим експортером соняшникової олії у світі.<sup>104</sup> Також Україна увійшла до десятки експортерів сої та м'яса птиці. Прикметно, що Україна постачає продукти рослинництва без ГМО, зокрема кукурудзу та сою, які мають великий попит у ЄС.

Зростання експорту агропродовольчої продукції ґрунтувалося на значному зростанні урожайності всіх ключових культур. Підвищенню продуктивності сприяли значні галузеві реформи кінця 1990-х – початку 2000-х років, коли уряд розпустив колгоспи та запровадив приватну власність на сільськогосподарські землі. Очікується, що земельна реформа 2020 року (див. обговорення нижче) ще більше підвищить виробництво та експорт, хоча її вплив буде відкладений через повномасштабну війну.

**Рисунок 6:** Український експорт агропродовольчої продукції та металів, млрд доларів



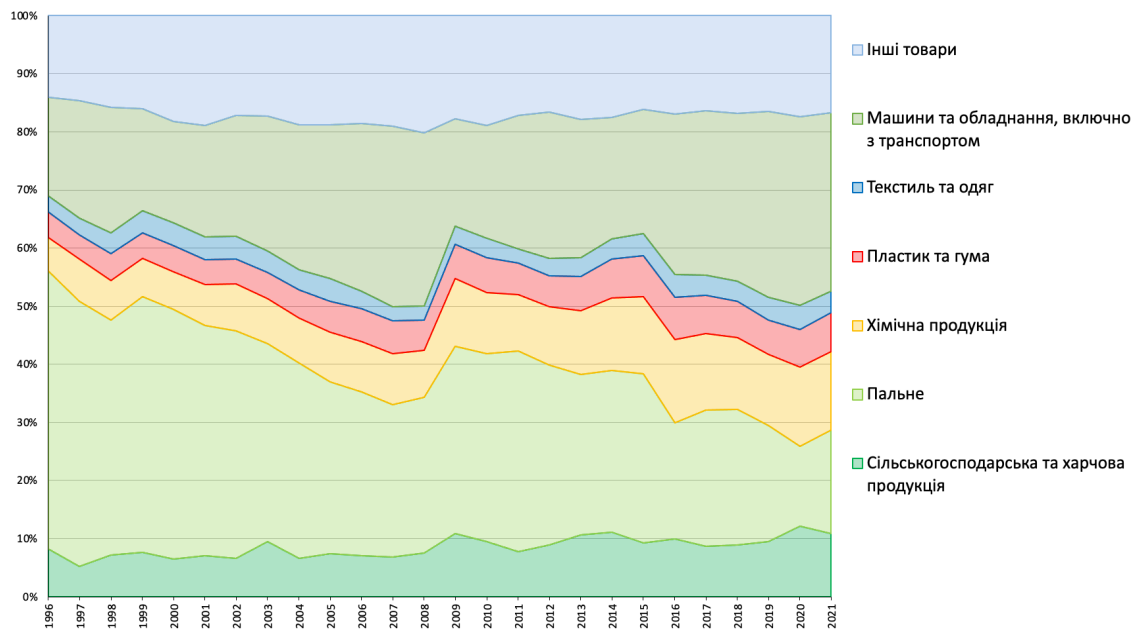
Джерело: WITS, розрахунки авторів.

У 2021 році експорт металів становив 15 мільярдів доларів, що майже на 50% менше пікового значення 2008 року. Після цього українська металургія почала втрачати міжнародну конкурентоспроможність через нездатність оновити застарілі технології, зокрема через труднощі із залученням ПІІ. Інші несприятливі потрясіння включали втрату виробничих активів і родовищ корисних копалин через агресію Росії у 2014 році, посилення захисних заходів у міжнародній торгівлі (антидемпінгові й нетарифні обмеження), а також

<sup>104</sup> Мовчан В. (2022) Роль України в глобальному продовольчому забезпеченні: вразливість окремих країн. Фонд Бертельсмана. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Ukraines\\_Role\\_in\\_Global\\_Food\\_Supply.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Ukraines_Role_in_Global_Food_Supply.pdf)

підвищення цін на сировину, зокрема залізну руду, металобрухт і енергоносії. В імпорті ключовими структурними змінами є скорочення імпорту енергоносії та зростання частки машин і обладнання, у тому числі транспортного (Рисунок 7). Обидві зміни важливі. Менший імпорт енергоресурсів відображає масштабні реформи в цьому секторі (див. розділ про енергетику), тоді як збільшення імпорту капітальних товарів свідчить про зростання попиту на технічну модернізацію.

**Рисунок 7:** Структура товарного імпорту України, % загального обсягу

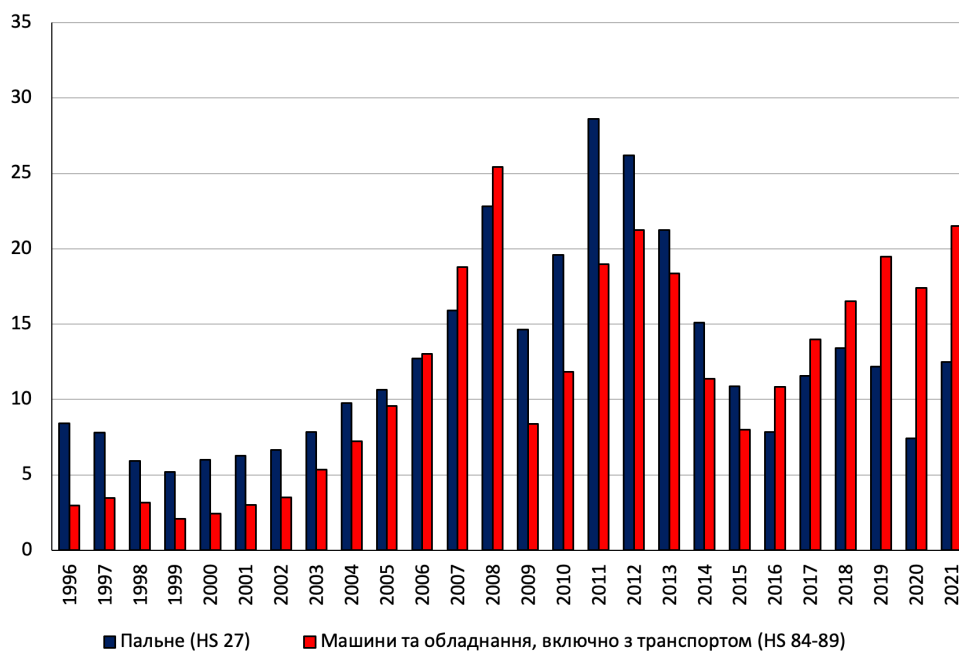


Джерело: WITS, розрахунки авторів.

У 2021 році Україна імпортувала палива на 12 мільярдів доларів порівняно з 29 мільярдами доларів на піку в 2011 році. Незважаючи на різке падіння обсягів його імпорту, залишається чимало проблем. Хоча Україна припинила купувати природний газ у Росії, вона продовжувала імпортувати нафтопродукти з Росії та Білорусі, а також вугілля з Росії. Україна також продовжувала імпортувати ядерне паливо з Росії, хоча поступово зменшувала цю залежність.



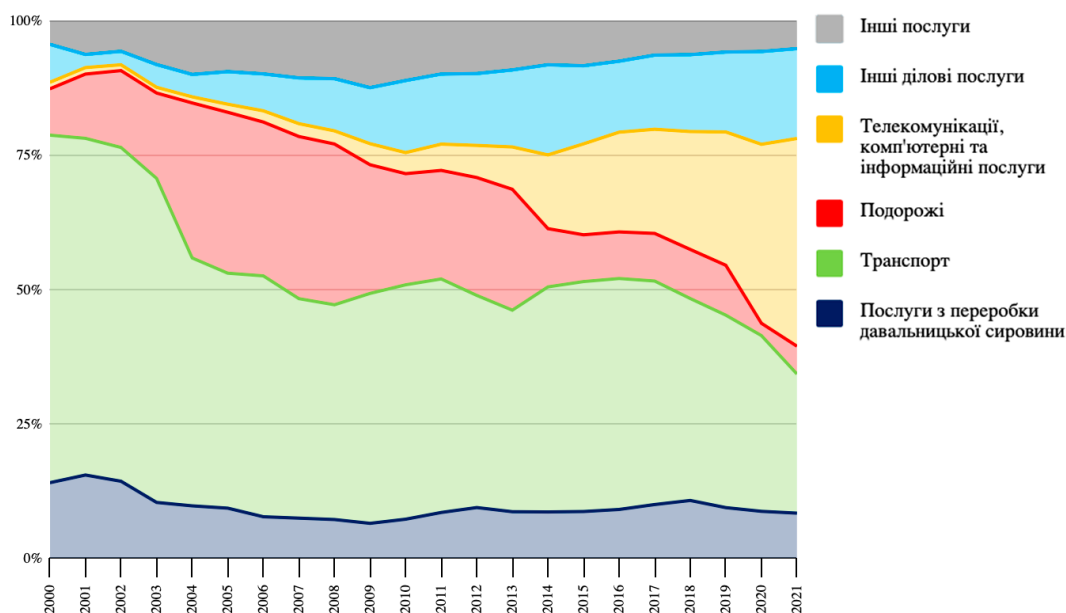
**Рисунок 8:** Імпорт в Україну палива, машин і обладнання, млрд доларів



Джерело: WITS, розрахунки авторів.

У торгівлі послугами відбулися значні структурні зміни, і послуги залишаються перспективною сферою. Позитивною зміною став стрімкий розвиток сектору ІКТ та його експорту; його частка в українському експорті послуг виросла з 1% у 2000 році до 39% від загального обсягу у 2021 році, коли експорт сягнув 7 мільярдів доларів (Рисунок 9).

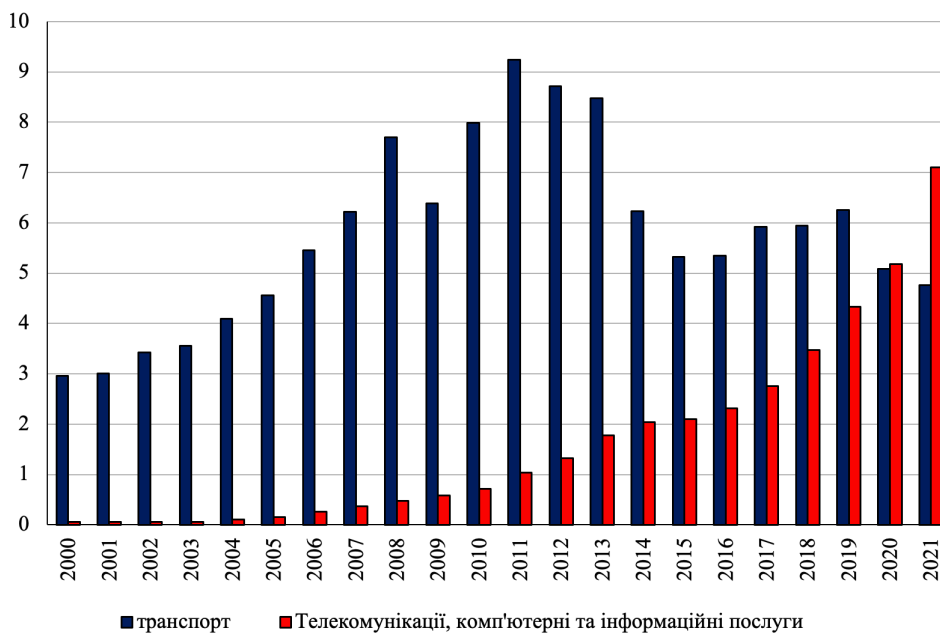
**Рисунок 9:** Структура українського експорту послуг, % загального обсягу



Джерело: Національний банк України, розрахунки авторів.

Але були й невдачі. З 2014 року Україна зіткнулася зі скороченням експорту транспортних послуг, спричиненим кількома потрясіннями, чимало з яких пов'язані з російською агресією проти України. Доходи України від трубопровідного транзиту помітно скоротилися з 2014 року, і можна очікувати їх подальшого падіння, але перспективи є дуже невизначеними. З 2014 року Україна також страждає від втрати доступу до Криму та обмеження залізничного та автомобільного транзиту між Росією та ЄС через Україну. Ескалація війни в лютому 2022 року призвела до втрати доступу до портів Азовського моря та блокади портів Чорного моря (частково знятої в липні завдяки так званій «зерновій угоді», описаній нижче). Знов-таки, базовий сценарій цієї книги полягає в тому, що доступ до портів буде суттєво відновлено після війни. Іншим фактором є дефіцит дозволів на перевезення в ЄС для українського вантажного транспорту. У 2020 році на ці потрясіння наклалися обмеження роботи транспорту, особливо пасажирського, через COVID-19. Доходи від в'їзного туризму (подорожей задля відпочинку та бізнесу) також упали після того, як Росія окупувала й анексувала Крим, і постраждали від кризи COVID-19.

**Рисунок 10:** Експорт транспортних та ІКТ послуг з України, млрд доларів

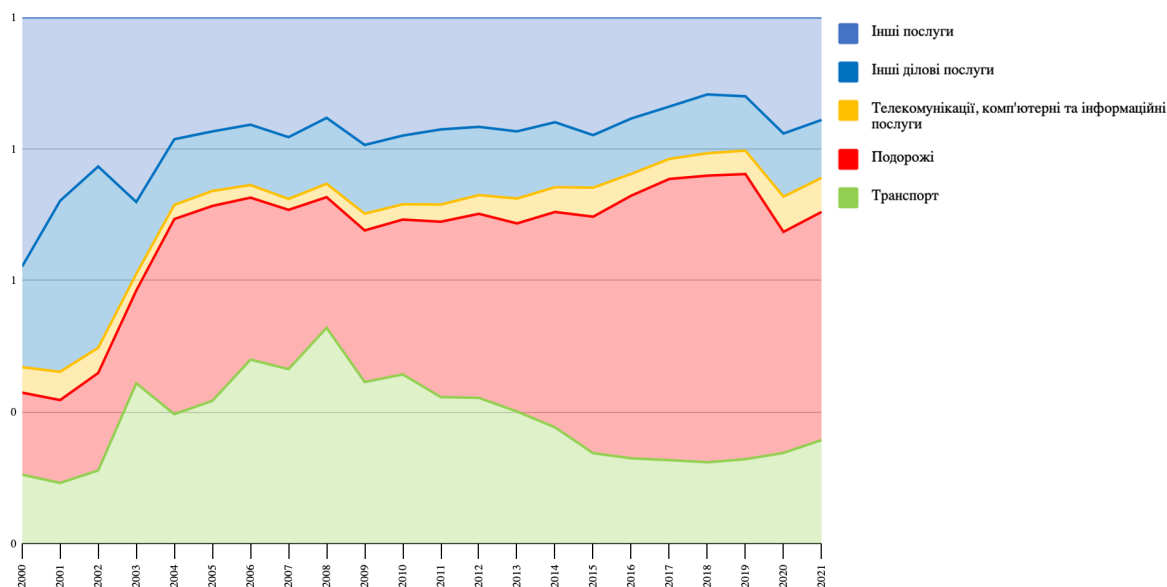


Джерело: Національний банк України.

В імпорті послуг основною зміною перед повномасштабною війною було зростання частки туризму, оскільки українці відкрили для себе відносно дешеві турецькі та єгипетські курорти (Рисунок 11). Ще одним фактором стимулювання подорожей став безвізовий режим із ЄС, запроваджений у 2017 році. У 2020 році спалах COVID-19 різко обмежив туризм, але в 2021 році сектор почав відроджуватися. В результаті у 2021 році імпорту туристичних

послуг становив 6 мільярдів доларів США порівняно з піком у 8 мільярдів доларів США у 2019 році (Рисунок 12).

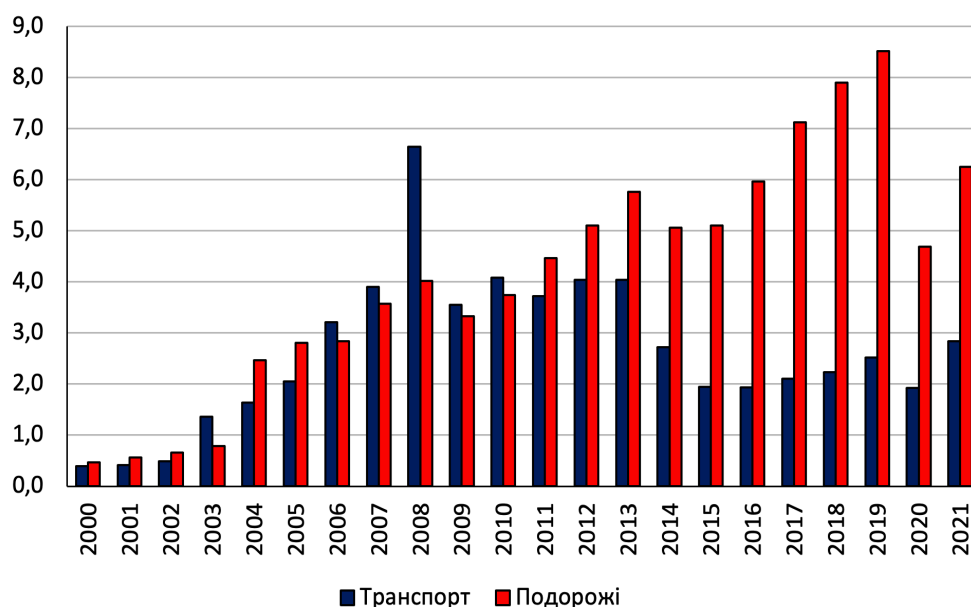
**Рисунок 11:** Структура імпорту послуг в Україні, % загального обсягу



Джерело: Національний банк України, розрахунки авторів.

Разом з експортом з 2014 року впав і імпорт транспортних послуг через зниження обсягів торгівлі з Росією після її агресії.

**Рисунок 12:** Імпорт транспортних та туристичних послуг в Україну, млрд доларів

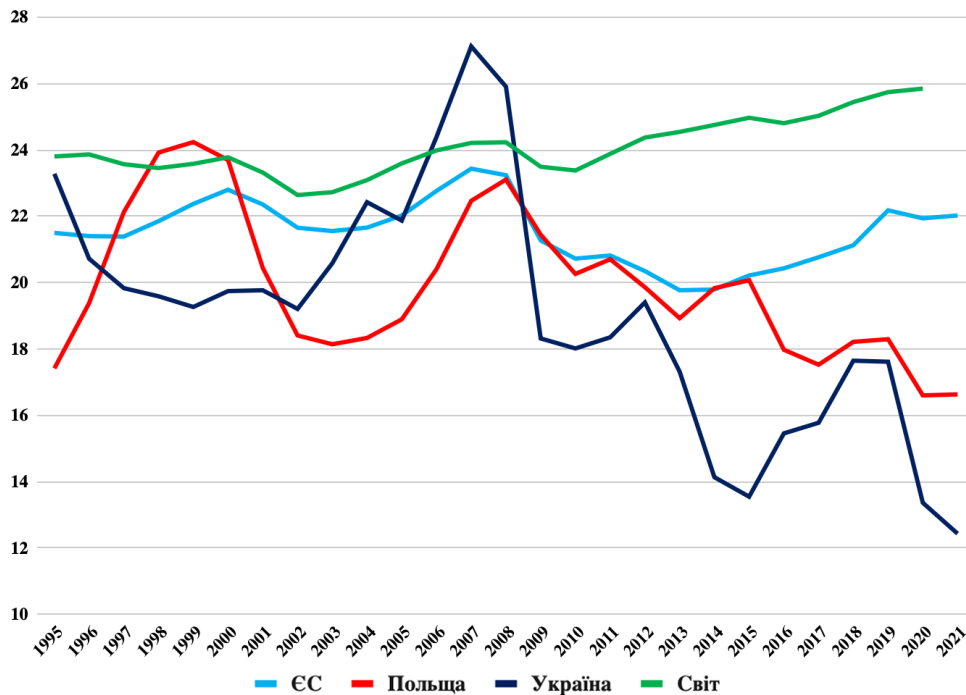


Джерело: Національний банк України.

Незважаючи на сприятливе географічне розташування, добре освічену робочу силу та багаті природні ресурси, капітал України не відповідає її

довгостроковому потенціалу. Частка валового нагромадження основного капіталу у ВВП має тенденцію до зниження з середини 2000-х років, упавши до 12% ВВП у 2021 році, що становить менше половини середньосвітового показника (Рисунок 13).

**Рисунок 13:** Валове нагромадження основного капіталу в Україні, % ВВП

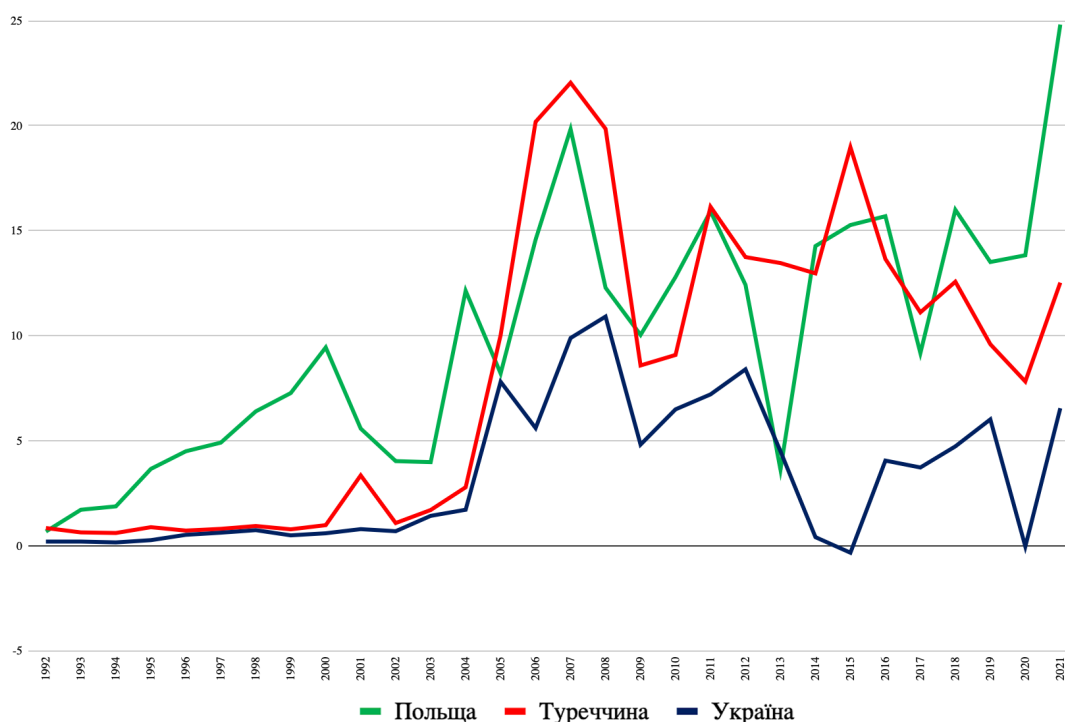


Джерело: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS>

Основним джерелом інвестицій для підприємств є власні кошти, оскільки банківська система залишається недостатньо розвиненою, а фондовий ринок майже не існує. Як ми вже підкресливали, частка іноземного капіталу в капітальних інвестиціях також дуже низька і протягом останнього десятиліття становить 1-3%.

Приплив ПІІ в Україну був дуже нестабільним і досить обмеженим порівняно з сусідами, наприклад, Польщею чи Туреччиною. На початку 1990-х років надходження були подібними, проте згодом і Польщі, й Туреччині вдалося залучити набагато більші ПІІ. В Україні найбільші надходження ПІІ були зареєстровані до глобальної кризи 2009 року, хоча вони все ще були нижчими, ніж у Польщі (Рисунок 14). У 2014-2015 та 2020 роках надходження ПІІ в Україну були близькими до нуля чи навіть від'ємними.

**Рисунок 14:** Приплив ПІІ в Україну, Польщу та Туреччину, млрд доларів



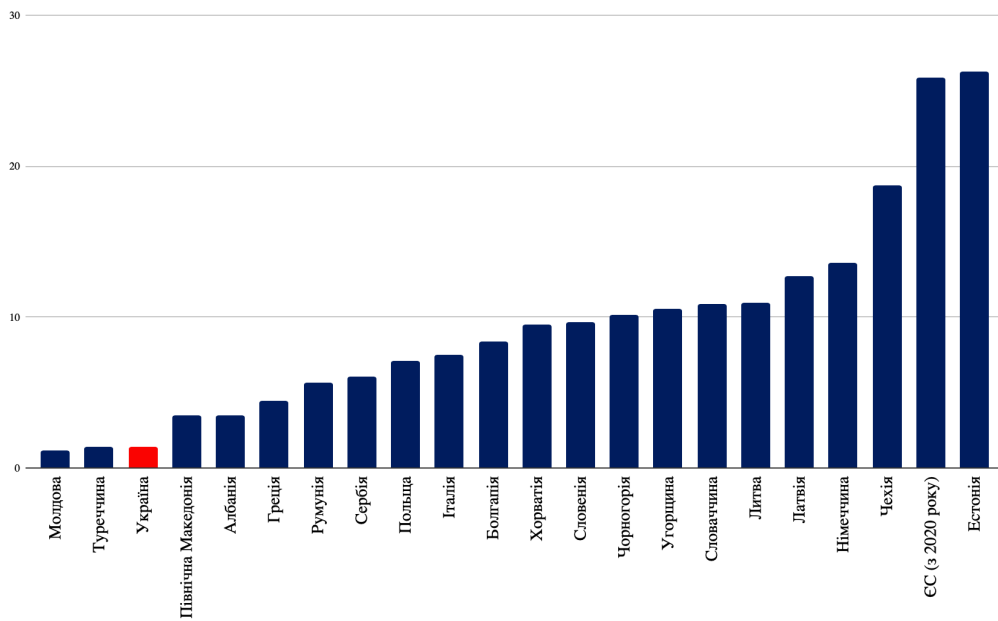
Джерело: UNCTAD, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>

Станом на кінець 2021 року обсяг надходжень ПІІ в Україну (сукупні надходження ПІІ з урахуванням амортизації) становив 64 млрд доларів. Це означає, що Україна має один із найнижчих рівнів ПІІ на особу серед країн-членів ЄС та країн-кандидатів. Сукупний обсяг ПІІ в Україні у 2021 році становив 1400 доларів на особу, перевищуючи лише показники Туреччини та Молдови. У 2021 році ПІІ на особу в Польщі становили 7100 доларів, тоді як середній показник у ЄС становив 25 900 доларів (Рисунок 15).

За останнє десятиліття структура ПІІ змінилася. У 2000-х роках галузями з найбільшим обсягом ПІІ були фінансові послуги (насамперед банківські) та металургія. Остання включала найбільший випадок відкритої приватизації з іноземною участю: реприватизацію металургійного комбінату «Криворіжсталь» компанією Arcelor Mittal у 2005 році. Однак надалі значного надходження ПІІ до металургії не було, а багато іноземних банків покинули країну у 2010-х роках,<sup>105</sup> що зумовило зниження частки цих двох секторів у загальних обсягах ПІІ. Станом на 2021 рік галузями з найбільшим обсягом ПІІ стали торгівля та видобувна промисловість.

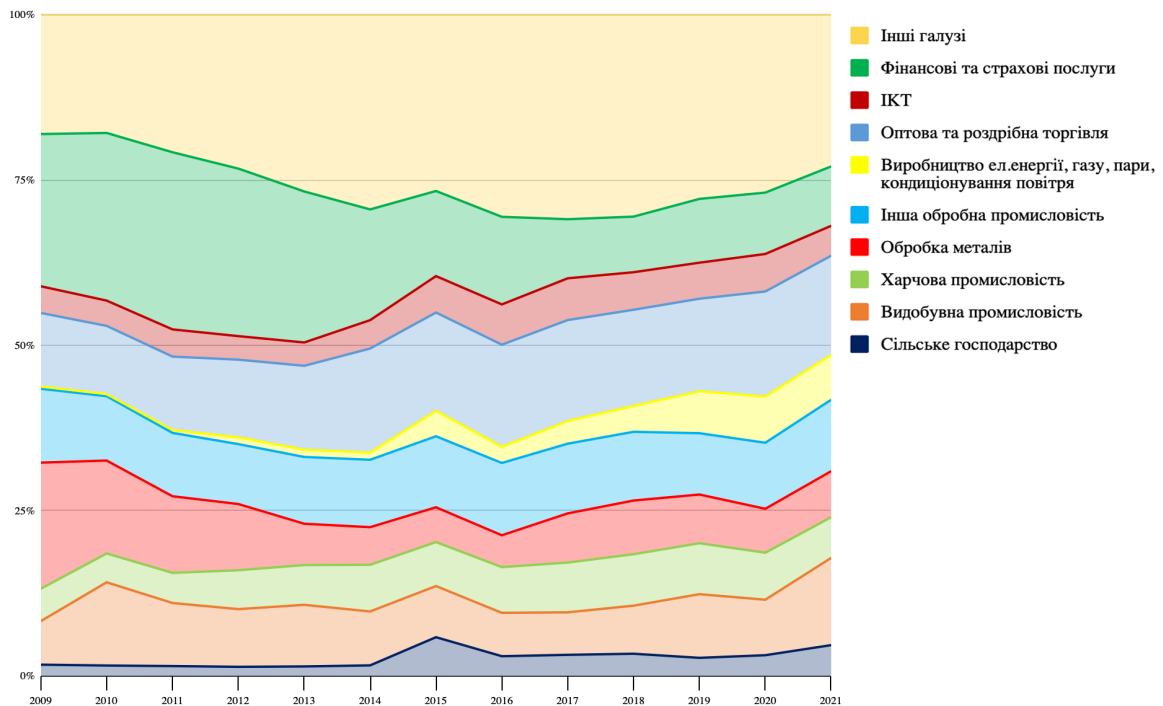
<sup>105</sup> Кількість іноземних банків в Україні почала скорочуватися ще до 2014 року. Пік їхньої кількості був у 2010-2011 роках. Станом на 1 січня 2011 року було 55 банків з іноземним капіталом, тоді як на 1 січня 2014 року їхня кількість скоротилася до 49, а на 1 січня 2020 року – до 35. Станом на 1 січня 2022 року в країні було 33 банки з іноземним капіталом. Див. [https://bank.gov.ua/files/stat/Osn\\_Pok\\_2001-2015.xlsx](https://bank.gov.ua/files/stat/Osn_Pok_2001-2015.xlsx) за 2001-2015 роки та [https://bank.gov.ua/files/stat/Indicators\\_Banks\\_2022-09-01.xlsx](https://bank.gov.ua/files/stat/Indicators_Banks_2022-09-01.xlsx)

**Рисунок 15:** Обсяг прямих іноземних інвестицій на особу, тис. доларів, 2021 р.



Джерело: UNCTAD, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>

**Рисунок 16:** Обсяг прямих іноземних інвестицій за секторами, 2009-2021 роки, % загального обсягу



Джерело: Укрстат за 2009-2014 роки, Національний банк України за 2015-2021 роки; розрахунки авторів.

Примітка: за 2009-2014 роки структура ПІІ наведена станом на 1 січня наступного року; за 2015-2021 роки структура станом на 31 грудня поточного року.

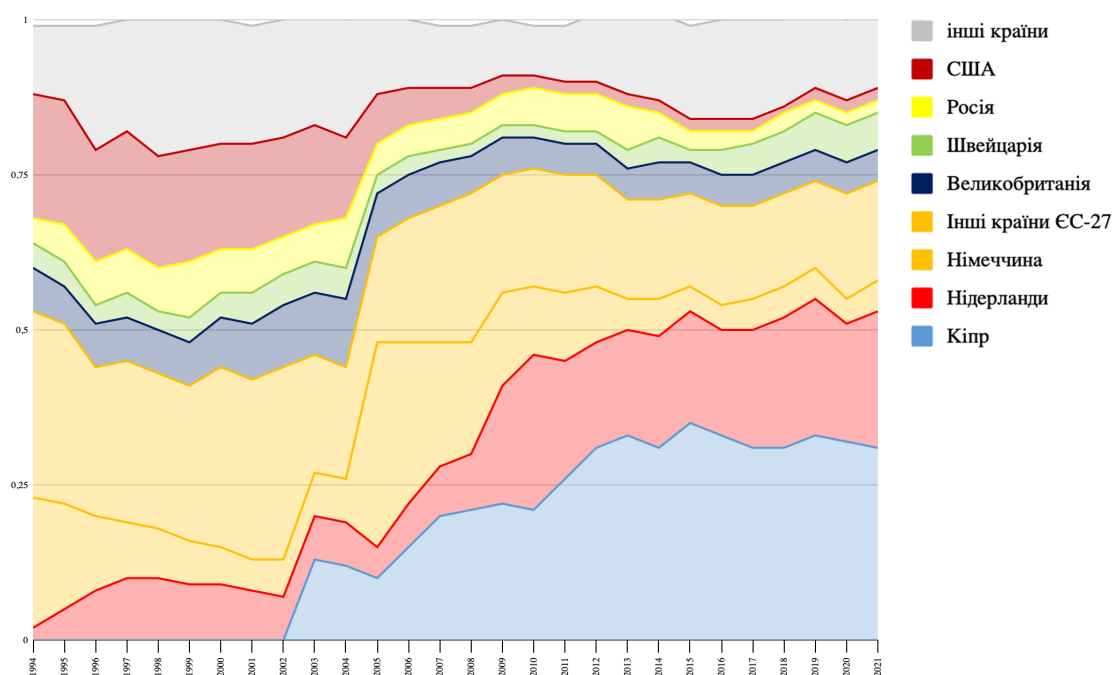
З початку 2000-х років ЄС був основним джерелом ПІІ в Україні. У 2021 році на ЄС-27 припадало 74% обсягу ПІІ, причому 53% ПІІ надійшли з Кіпру та



Нідерландів. Проте той факт, що ці дві країни є найбільшими джерелами ПІІ, є проблематичним, оскільки ці надходження включають українські кошти, які спершу були виведені за кордон (round tripping), що потенційно пов'язано з ухилянням від сплати податків. За оцінками НБУ, майже чверть ПІІ у 2010-2020 роках насправді мали українське походження.<sup>106</sup> Найбільші обсяги «українських» ПІІ надійшли з Кіпру, Нідерландів, Швейцарії та Австрії.

Примітно, що роль Росії як джерела ПІІ завжди була дуже скромною – в середньому близько 6% у 1994-2014 роках і лише 2% від загального обсягу ПІІ у 2015-2021 роках (Рисунок 17).

**Рисунок 17:** Обсяг прямих іноземних інвестицій за джерелами, 1994-2021 роки, % від загального обсягу

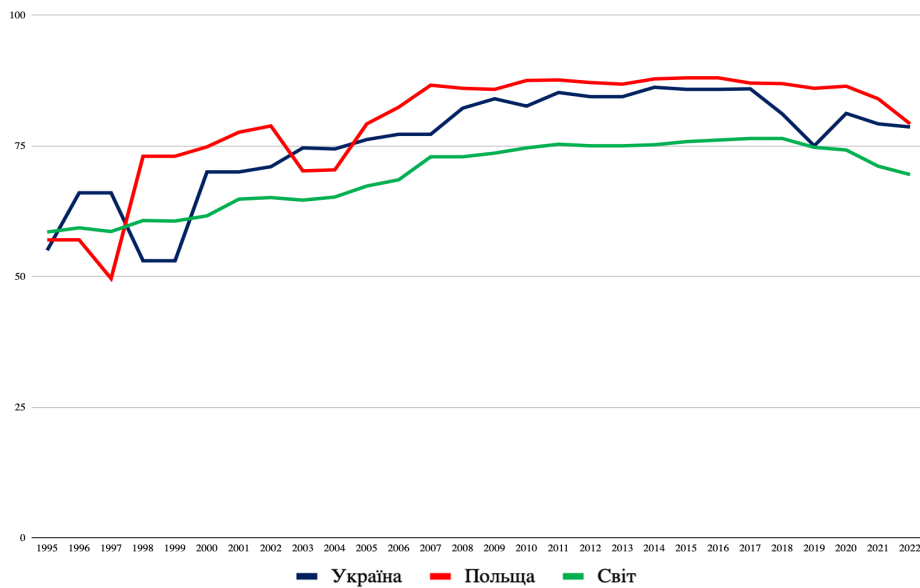


Джерело: Держстат за 1994-2014 роки, Національний банк України за 2015-2021 роки; розрахунки авторів.

Примітка: за 1994-2014 роки структура ПІІ наведена станом на 1 січня наступного року; за 2015-2021 роки структура зазначена станом на 31 грудня року.

За міжнародними рейтингами, Україна має високі оцінки зовнішньоторговельної політики та практики, але оцінки інвестиційної політики є незадовільними. Наприклад, оцінка стратегічного дослідницького інституту США Heritage Foundation щодо свободи торгівлі в Україні з початку 2000-х років коливається між вільною та переважно вільною, тоді як її інвестиційна свобода оцінюється як обмежена з 2002 року. З 2014 року інвестиційна свобода в Україні покращилася, але все ще залишається обмеженою (Рисунки 18 і 19).

**Рисунок 18:** Індекс свободи торгівлі – Heritage Foundation



Джерело: <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine | poland&src=ranking>

**Рисунок 19:** Індекс свободи інвестицій – Heritage Foundation

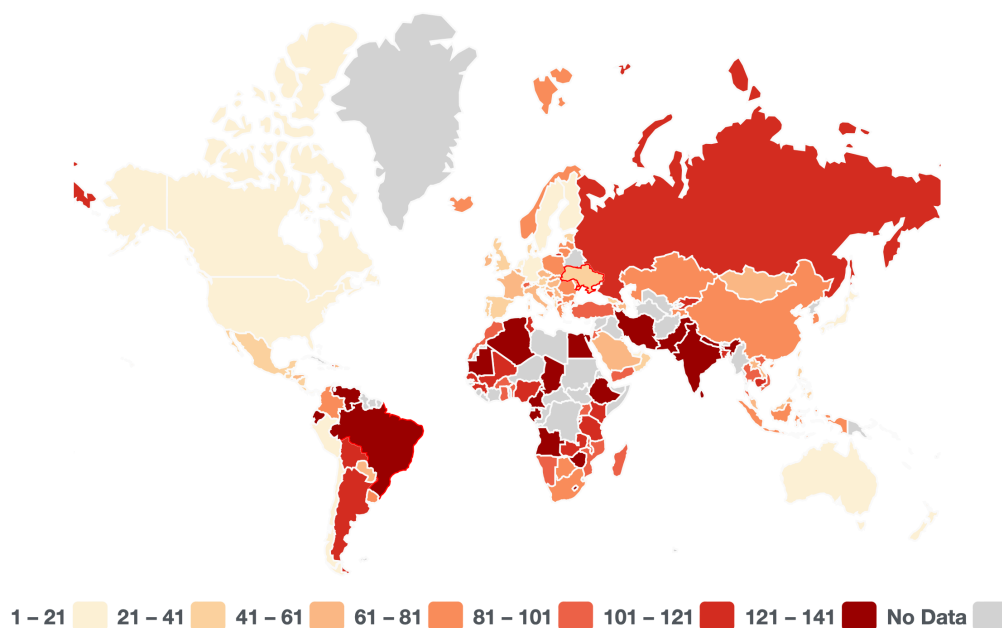


Джерело: <https://www.heritage.org/index/visualize?cnts=ukraine | poland&src=ranking>

За даними Всесвітнього економічного форуму, Україна посіла 32 місце зі 141 країни світу за відкритістю торгівлі (Рисунок 20),<sup>107</sup> зрівнявшись із багатьма країнами-членами ЄС і навіть випередивши Польщу та Болгарію. Втім, рейтинги України за підкомпонентами відкритості торгівлі (поширеність нетарифних бар'єрів, тарифи на зовнішню торгівлю, складність тарифів та ефективність перетину кордону) були нижчими – від 43-го до 91-го місця.

<sup>107</sup> [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

**Рисунок 20:** Відкритість торгівлі – Всесвітній економічний форум (2019)



Джерело: <https://govdata360.worldbank.org/indicators/he082f372?country=UKR&indicator=43046&viz=choropleth&years=2019>

Зокрема, Україна посідає 90-те місце зі 141 за ефективністю перетину кордону. Посередні показники України в проходженні кордону підтверджуються Показниками сприяння торгівлі ОЕСР (OECD Trade Facilitation Indicators), за якими Україна відстає від Польщі в дев'яти з одинадцяти сфер. Україна отримала найкращу оцінку за залучення торговельних партнерів, але відстає за багатьма функціональними показниками, пов'язаними з формальностями, а також за співпрацею на кордоні (Таблиця 1).

**Таблиця 1:** Показники сприяння торгівлі (TFI) ОЕСР

	Україна	Польща
A Доступність інформації	1,050	1,857
B Залучення торговельних партнерів	1,667	1,625
C Попередні рішення	1,000	1,909
D Процедури оскарження	1,625	1,455
E Комісії та платежі	1,583	2,000
F Формальності – документи	0,778	1,875
G Формальності – автоматизація	0,667	1,538
H Формальності – процедури	0,800	1,852
I Внутрішня співпраця прикордонної служби	0,500	1,364
J Зовнішня співпраця прикордонної служби	0,636	2,000
K Врядування та неупередженість	0,636	2,000

Джерело: <https://sim.oecd.org/Default.ashx?lang=En&ds=TFI&d1c=eca&d2c=ukr&cs=asiap>  
Примітка. TFI набувають значень від 0 до 2, де 2 – найкращий можливий показник.

## 2.2 Попередні реформи/політика

Як зазначалося у вступі, в Україні доволі ліберальний торговельний режим. Середнє застосоване мито за режимом найбільшого сприяння (MFN) в Україні становить 4,4% порівняно з 5,2% в ЄС і 10,7% у Туреччині, хоча США мають ще нижчі мита – в середньому 3,4% (Таблиця 2).

**Таблиця 2:** Прості середні імпортних мит у режимі найбільшого сприяння, які застосовуються Україною, ЄС, США та Туреччиною, 2021 рік

	Україна	ЄС	США	Туреччина
<b>Всі товари</b>	<b>4.4</b>	<b>5.2</b>	<b>3.4</b>	<b>10.7</b>
<b>Сільськогосподарська продукція</b>	<b>9.1</b>	<b>11.7</b>	<b>5.2</b>	<b>41.1</b>
в тому числі				
продукти тваринного походження	10.6	17.0	2.2	101.1
Молочні продукти	10,0	39.5	19.4	128.4
Фрукти, овочі, рослини	9.7	10.9	4.6	33.5
Кава, чай	5.7	5.9	3.3	31.9
Зерно та вироби з нього	12.4	14.5	3.1	34.2
Насіння олійних культур, жири та олії	8.3	5.7	7.2	13.1
Цукор і кондитерські вироби	19.4	24.3	14.9	92.4
Напої та тютюн	7.4	19.9	18.1	36.5
Бавовна	1.4	0,0	3.5	0,0
Інша сільськогосподарська продукція	5.4	3.1	1.0	10.5
<b>Несільськогосподарська продукція</b>	<b>3.7</b>	<b>4.1</b>	<b>3.1</b>	<b>5.8</b>
в тому числі риба та рибні продукти	2.5	11.5	0,7	34.5
Мінерали та метали	3.2	2.0	1.7	3.4
Пальне	0.8	2.5	1.9	3.2
Хімікати	3.1	4.5	2.8	4.7
Дерево, папір тощо	0,3	0,9	0,5	1.0
Текстиль	3.8	6.5	7.9	6.5
Одяг	11.3	11.5	11.6	11.5
Шкіра, взуття тощо	5.5	4.1	3.9	4.1
Неелектричне устаткування	2.1	1.8	1.2	1.8
Електричне устаткування	3.7	2.1	1.4	2.8
Транспортне обладнання	5.8	4.7	2.9	4.7
Інші промислові товари	5.5	2.1	2.1	2.6

Джерело: СOT

Проте, як і багато інших країн, Україна захищає своє сільське господарство та продовольчий ринок, запроваджуючи вищі мита порівняно з тими, що застосовуються до промислових товарів. Середнє мито MFN на сільськогосподарську продукцію в Україні становить 9,1%, що вдвічі перевищує мито на промислову продукцію. Найвищі мита стягуються з цукру, імпортне

мито на який поза межами тарифної квоти<sup>108</sup> встановлено у розмірі 50%. Друге за величиною імпордне мито в розмірі 30% застосовується до імпорту соняшникової олії.

Тим не менше, загалом в Україні лише 1,1% сільськогосподарських тарифних ліній застосовують режим MFN вищий за 25%, і жодна не застосовує мито понад 50%. Для порівняння, 8,6% сільськогосподарських тарифних ліній ЄС застосовують імпортні мита MFN від 25% до 50%, 2,9% тарифних ліній мають мита від 50% до 100%, а 0,5% мають мита понад 100%.

Тарифний режим України має високий рівень прозорості та передбачуваності. По-перше, в Україні всі митні тарифи зв'язані,<sup>109</sup> середня зв'язана ставка ввізного мита становить 5,8%, що трохи вище зв'язаної ставки ЄС – у середньому 5,3%. Для порівняння, в Туреччині 49,5% тарифів на сільськогосподарську продукцію та 17% на несільськогосподарську продукцію не мають зв'язаних ставок. По-друге, Україна переважно використовує адвалорні мита, причому неадвалорні мита застосовуються лише для 1,1% сільськогосподарських тарифних ліній, а для промислових товарів немає жодного. ЄС застосовує неадвалорні тарифи для 31,6% сільськогосподарських тарифних ліній і для 0,5% несільськогосподарських тарифних ліній (Таблиця 3).

**Таблиця 3:** Зв'язані ставки імпортних мит за режимом MFN для України, ЄС, США та Туреччини, 2021 рік

	Україна	ЄС	США	Туреччина
<b>Зв'язані ставки імпортних мит, всі товари</b>	<b>5.8</b>	<b>5.3</b>	<b>3.3</b>	<b>28.9</b>
Сільськогосподарська продукція	11.0	12.6	4.5	61.8
Несільськогосподарська продукція	5.0	4.1	3.2	17.2
<b>Частка товарів, для яких встановлені зв'язані ставки</b>				
Сільськогосподарська продукція	100%	100%	100%	50,5%
Несільськогосподарська продукція	100%	100%	100%	43,0%

Джерело: СОТ

У рамках своїх зобов'язань перед СОТ Україна встановила лише одну нетарифну квоту – на цукор, яка становить лише 0,3% тарифних ліній України на сільськогосподарську продукцію, отже де-факто Україна не використовує цей протекціоністський інструмент. ЄС, наприклад, квотує 13,5% своїх

<sup>108</sup> Тарифна квота – це дворівневий тариф, який встановлює різні ставки залежно від обсягу торгівлі. Ставка в межах квоти нижча, ніж ставка поза квотою. Це інструмент часткової лібералізації, що дозволяє доступ до ринку без жорстких кількісних обмежень.

<sup>109</sup> Зв'язана ставка – це максимальне імпордне мито в режимі MFN, яке держава-член СОТ може застосувати до інших членів. Зв'язані ставки встановлюються в графіку вступу країни. Зв'язана ставка зазвичай не може бути перевищена без компенсації постраждалим сторонам. Будь-який учасник може застосовувати нижчі ставки MFN, ніж зв'язані ставки.

сільськогосподарських тарифних ліній, а США – 5,9%. До того ж, Україна значно скоротила необхідну документацію для торгівлі послугами, що є іншою формою нетарифного бар'єру.

Загалом в Україні немає ліцензування міжнародної торгівлі. Перелік продуктів, на які поширюються кількісні обмеження, мінімальний. У 2021 році Україна заборонила експорт срібла, золота та брухту дорогоцінних металів, ліцензувала експорт антрациту, а також встановила квоти та ліцензії на торгівлю озоноруйнівними речовинами відповідно до Монреальського протоколу.<sup>110</sup> (Знову ж таки, ми маємо на увазі режим до повномасштабної війни, який має бути відновлений після відновлення миру. Під час повномасштабної війни, звичайно, запроваджено більше обмежень, хоча мабуть, набагато менше, ніж мало би бути, наприклад, на використання дефіцитної іноземної валюти для імпорту розкішних автомобілів.)

Країна широко застосовує технічні регламенти відповідно до норм ЄС та міжнародних норм. Перевірка типової декларації відповідності імпортера підтверджує відповідність обов'язковим вимогам цього регламенту. Наприклад, імпортер зобов'язаний використовувати оцінку відповідності третьої сторони лише для товарів із високим ризиком. Важливо, що в переліку документів, необхідних для переміщення товарів через кордон, немає декларації про відповідність. Але для продажу товару на українському ринку імпортер повинен його мати.

Більшість стандартів узгоджуються з міжнародними або європейськими стандартами. У всіх випадках, згідно з Угодою СОТ про ТБТ («Технічні бар'єри в торгівлі»), стандарти є добровільними, тобто підприємства можуть вибирати, чи впроваджувати чинний стандарт у виробництво, у багатьох випадках забезпечуючи презумпцію відповідності обов'язковим вимогам безпеки, вбудованим у технічні регламенти, чи дотримуватись безпосередньо технічних регламентів, без посилання на певний стандарт (важливо для інноваційної продукції).

Як зазначалося вище, Україна вже уклала 19 угод про зону вільної торгівлі з 47 країнами світу, зокрема з ЄС, Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ), Великою Британією, Канадою, Ізраїлем, Північною Македонією, Чорногорією, Грузією, більшістю країн СНД та в січні 2022 року – з Туреччиною.<sup>111</sup> Ці угоди охоплюють 58% товарної торгівлі України у 2021 році. Україна приєдналася до Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні

<sup>110</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1329-2020-%D0%BF#Text>

<sup>111</sup> Повний перелік країн-партнерів України за ЗВТ включає 27 держав-членів ЄС (Австрія, Бельгія, Болгарія, Хорватія, Республіка Кіпр, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Іспанія та Швеція), 4 країни-члени ЄАВТ (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія), Грузія, Молдова, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Киргизстан, Казахстан, Північна Македонія, Чорногорія, Канада, Ізраїль, Великобританія та Туреччина (остання угода була підписана в 2022 році та ще має бути ратифікована).



правила походження, що уможлиблює діагональну кумуляцію<sup>112</sup> між учасниками Конвенції, з якими Україна має ЗВТ, включно з ЄС, ЄАВТ, Грузією, Молдовою, Ізраїлем, Північною Македонією та Туреччиною.

З початку впровадження Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) у 2014 році Україна здійснила багато необхідних реформ, спрямованих на зниження нетарифних бар'єрів у торгівлі. Основні зміни відбулися у сферах промислової та харчової безпеки, митниці, державних закупівель, захисту прав інтелектуальної власності, фінансових ринків, цифрових послуг, транспорту, енергетики та навколишнього середовища (детальніше див. Додаток). Відповідно до Угоди про асоціацію Україна готується до широкої економічної інтеграції з ЄС.

Законодавство щодо ПІІ також є доволі привабливим. Рамковий закон про режим іноземних інвестицій був ухвалений ще в 1996 році і потім кілька разів змінювався. Він встановив ключові гарантії, зокрема національний режим, державні гарантії та право на репатріацію прибутку.<sup>113</sup> У 2019 році був ухвалений новий закон про концесії, який відповідає світовій практиці. Він покращує захист прав кредиторів й усуває попередні правові перепони, які перешкоджали розвитку концесії в Україні<sup>114</sup>.

У 2021 році кілька законів запровадили широкі податкові пільги для інвесторів. По-перше, Верховна Рада прийняла закон про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями в Україні, відомий як закон про «інвестиційних нянь». Він передбачає%<sup>115</sup>

- державні гарантії стабільного законодавства протягом 15 років,
- відшкодування збитків, завданих державними органами, та
- державну підтримку в обсязі до 30% від суми значних інвестицій через звільнення від сплати податку на прибуток підприємств та податку на землю, ПДВ та ввізного мита на обладнання, а також спрощення оренди землі з переважним правом придбання такої землі.

По-друге, розширено дію закону про індустріальні парки.<sup>116</sup> Стимули для засновників, керуючих компаній та учасників індустріальних парків включають компенсацію процентних ставок за кредитами, звільнення від податку на прибуток підприємств, ПДВ та імпортного мита на імпорт нового обладнання, компенсацію за підключення до електромереж тощо. Індустріальні парки

<sup>112</sup> Діагональна кумуляція – це положення про правила походження в преференційній угоді, яке дозволяє одній країні вважати продукцію, що походить із країни-партнера, продукцією внутрішнього виробництва під час визначення статусу походження для преференційного режиму в третій країні. Таким чином, виробник у країні А може виробляти продукт, використовуючи матеріали, імпортовані з країни В, і експортувати цей продукт до країни С під маркою «вироблено в країні А», отримуючи преференційний режим у країні С.

<sup>113</sup> Див. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/253/ukraine-law-on-the-regime-of-foreign-investments>

<sup>114</sup> Див. <https://cms.law/en/ukr/news-information/ukraine-s-new-concession-law>

<sup>115</sup> Див. <https://ukraineinvest.gov.ua/incentives/investment-projects-with-significant-investments/>

<sup>116</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-20#Text>

спрямовані на залучення інвестицій у виробництво, ІКТ, наукові дослідження, науково-дослідну розробку та вторинну переробку.<sup>117</sup> Для ІТ-компаній, які беруть участь у так званій віртуальній економічній зоні Дія.City,<sup>118</sup> встановлено спеціальний режим оподаткування.

Хоча податкові пільги відіграють важливу роль у залученні інвесторів, преференційний режим породжує значні корупційні ризики, особливо в поєднанні зі слабким верховенством права. Україна вже мала сумний досвід у минулому зі спеціальними економічними зонами, які зрештою використовувалися переважно для ухиляння від сплати податків.<sup>119</sup> Отже, успіх фундаментальних реформ у сфері верховенства права залишається необхідною передумовою для успіху таких спеціальних інвестиційних режимів (докладніше про це в розділах про бізнес-середовище, корупцію та врядування).

Ще одним важливим чинником економічного розвитку країни має стати земельна реформа 2020 року. Мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення тривав майже два десятиліття, гальмуючи розвиток галузі та підживлюючи сірий ринок землі та корупцію. Ринок землі сільськогосподарського призначення запустили в липні 2021 року,<sup>120</sup> але зі значними обмеженнями розміру земельних ділянок у власності на одну особу до 2024 року. Крім того, залишилася заборона для іноземців володіти землею сільськогосподарського призначення в Україні. Проте за очікуваннями ЄБРР, реформа має відкрити доступ до 40-50 млрд доларів кредитування для агробізнесу.<sup>121</sup>

## 2.3 Виклики

### *Торгівля*

Незважаючи на значний прогрес, багато питань зовнішньоторговельних режимів України та її партнерів усе ще вимагали уваги до початку повномасштабної війни.

Деякі політичні виклики є зовнішніми й, отже, значною мірою залежать від торговельної дипломатії України та готовності партнерів до лібералізації. Яскравим прикладом зовнішніх бар'єрів є те, що український бізнес продовжує стикатися з **тарифними квотами на ринку ЄС** незважаючи на ПВЗВТ. Це означає лише часткову лібералізацію доступу на ринок для кількох ключових українських сільськогосподарських та харчових продуктів<sup>122</sup> (цей бар'єр було

<sup>117</sup> <https://ukraineinvest.gov.ua/incentives/industrial-parks/>

<sup>118</sup> Див. <https://ukraineinvest.gov.ua/incentives/it/>

<sup>119</sup> Див. <http://ojs.econindustry.org/index.php/ep/article/view/188/230> (українською).

<sup>120</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>

<sup>121</sup> Див. <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-ebrd-reform/ebrd-ukraine-land-reform-to-unlock-40-50-billion-for-agri-business-lending-idUSKBN19S1IX>

<sup>122</sup> Див. <https://freepolicybriefs.org/2020/06/04/how-to-liberalise-eu-ukraine-trade-under-dcfta-tariff-rate-quotas/>

тимчасово знято у 2022 році). Використання ЄС та США захисних бар'єрів для експорту металу з України є ще одним прикладом особливо важливого зовнішнього нетарифного бар'єру для українських експортерів. Хоча цей бар'єр ЄС і США також тимчасово зняли на рік, наразі передбачається його повернення.

**Невикористані можливості Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження** (Конвенції РЕМ) частково пояснюються обмеженою кількістю угод про вільну торгівлю з членами Конвенції РЕМ. Отже, укладення нових ЗВТ допоможе краще використовувати Конвенцію РЕМ для сприяння інтеграції українських компаній у регіональні ланцюжки доданої вартості.

Проте багато питань Україна спільно з партнерами може і повинна вирішити.

Зокрема, незважаючи на те, що Україна досягла значного прогресу в реформуванні нормативно-правової та інституційної бази безпеки продукції, реформи не завершено. Це означає, що багато можливостей для **подальшого зниження нетарифних бар'єрів (НТБ) у торгівлі товарами**, а отже, торговельних витрат, залишаються невикористаними. НТБ передбачають витрати на відповідність обов'язковим вимогам і витрати на оцінку відповідності, яка підтверджує, що продукт відповідає цим вимогам. Отже, зниження витрат, пов'язаних із торгівлею, можна досягти за рахунок зниження витрат на відповідність та/або оцінку відповідності. Гармонізація зі стандартами ЄС допомагає зменшити витрати на відповідність. Однак без взаємного визнання сертифікатів відповідності – через АСАА для промислових товарів і визнання еквівалентності харчових продуктів – підприємства все ще не можуть отримати повний доступ до ринку ЄС. Щоб усунути ці перешкоди, потрібні як реформаторські зусилля України, так і зусилля ЄС щодо перевірки та підтвердження прогресу.

У сфері транспорту Україні потрібно отримати **більше дозволів на автомобільні перевезення від держав-членів ЄС**. З 2017 року в Україні загострилася проблема доступу на ринок автомобільних перевезень ЄС через дефіцит дозволів.<sup>123</sup> Фактично це був нетарифний бар'єр, який ЄС встановив для українських товарів. Водночас Україна реформувала систему видачі дозволів, щоб уникнути штучного дефіциту та покращити відстеження дозволів. У липні 2022 року тимчасова угода про автомобільні перевезення усунула цей бар'єр, але він може повернутися, якщо будуть активовані запобіжні заходи угоди.

У торгівлі послугами ПВЗВТ містить чимало **обмежень доступу до ринку**

<sup>123</sup> Див. [www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/PB\\_03\\_2019\\_en.pdf](http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/PB_03_2019_en.pdf) щодо ситуації у 2017-2019 роках та <https://www.german-economic-team.com/publikation/shortage-of-bilateral-transport-permits-for-trucks-effect-on-trade-between-ukraine-and-eu-countries-an-update/> з оновленими даними 2021 року.

та національного режиму співпраці з постачальниками послуг з України з боку членів ЄС, тоді як доступ до ринку послуг України навпаки є дуже ліберальним.<sup>124</sup> Узгодження законодавства та інституцій із ЄС уможливить подолання цих перешкод.

Ще одним прикладом необхідних спільних зусиль є **механізм ЄС із коригування торгівлі з урахуванням викидів вуглецю (carbon border adjustment mechanism – CBAM)**, який накладає на партнерів додаткові торговельні витрати, щоб уникнути викидів вуглецю, а також заохочувати партнерів використовувати політику стягнення плати за викиди вуглецю, співзвучну з політикою ЄС.<sup>125</sup> Механізм буде запроваджено в 2026 році, хоча зобов'язання щодо звітності почнуть діяти вже в 2023 році. CBAM буде застосовуватися до кількох категорій товарів, зокрема електроенергії, заліза та сталі, добрив, алюмінію і цементу. Оцінки впливу CBAM до початку повномасштабної війни показали, що Україна може щорічно втрачати близько 0,1% свого ВВП через цей механізм.<sup>126</sup> Щоб уникнути застосування CBAM до неї, Україна має запровадити механізм оплати викидів вуглецю. Україна готувалася до цих змін, але потрібна значна допомога ЄС.

На **митниці** завжди були довгі черги вантажівок на кордоні України з ЄС. Українська митна служба реформується роками, але скарги на черги та контрабанду залишаються. Однак, як зазначено нижче, повномасштабна війна та нагальна потреба підвищити ефективність сухопутного перетину кордону сприяли змінам.

Захист **прав інтелектуальної власності (ПІВ)** – ще одна сфера, яка потребує постійної уваги України. Протягом багатьох років Україна мала обмежений доступ до Загальної системи преференцій (GSP) США через проблеми із захистом прав інтелектуальної власності.

**Фінансування експорту** також роками залишалося серед невирішених питань. У 2017 році Верховна Рада прийняла закон про Експортно-кредитну агенцію (ЕКА),<sup>127</sup> і за кілька років ЕКА було створено.<sup>128</sup> Однак її функціонування залишалося обмеженим через юридичні вади в її структурі.<sup>129</sup> Закон про ЕКА суттєво переглянули в березні 2022 року після загострення війни. Позитивні зміни, зокрема збільшення статутного капіталу та перехід установи під нагляд Національного Банку України, підвищують шанси на подальший успіх агенції.<sup>130</sup> Створення авторитетної міжнародної наглядової ради замість

<sup>124</sup> Див. розділ про послуги в Emerson M, Movchan V. et al (2021) «Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Оновлення та вдосконалення у світлі COVID -19». <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19-third-edition>

<sup>125</sup> Див. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>

<sup>126</sup> Див. [https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/12/21115-KSE\\_CBAM\\_for-publication.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/12/21115-KSE_CBAM_for-publication.pdf)

<sup>127</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1792-19#Text>

<sup>128</sup> Див. <https://www.eca.gov.ua/>

<sup>129</sup> Див. [https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2021/09/GET\\_UKR\\_PP\\_02\\_2021.pdf](https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2021/09/GET_UKR_PP_02_2021.pdf)

<sup>130</sup> Див. [https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/07/GET\\_UKR\\_PP\\_03\\_2022.pdf](https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/07/GET_UKR_PP_03_2022.pdf)

звільненої в листопаді 2021 року все ще очікується.

### *Інвестиції*

Ми вже зазначали, що надходження ПІІ невеликі, і це сфера, де Україна потребує серйозних змін.

Сьогодні ми спостерігаємо трудову міграцію українських працівників до ЄС замість припливу європейського капіталу в Україну. В теорії, українські працівники мають бути привабливим активом для прямих іноземних інвестицій. Україна має добре освічену та численну робочу силу, тоді як середня заробітна плата є доволі низькою. Однак із запровадженням безвізового режиму з ЄС та спрощенням отримання дозволів на роботу в Польщі та інших центральноєвропейських сусідів інвестори мають вибір. Вони можуть побудувати завод в Україні та зіткнутися з усіма пов'язаними з недосконалим бізнес-кліматом проблемами, або ж можуть відкрити завод у прикордонних районах Польщі чи Словаччини з набагато кращим бізнес-кліматом і доступом до фінансування та залучати працівників з України вахтовим методом.

Як наголошувалося раніше, ключовими перешкодами для інвестицій є проблеми у сфері забезпечення **верховенства права, захисту прав власності та боротьби з корупцією (докладніше про це в розділах про бізнес-середовище, корупцію та врядування)**. Згідно з опитуванням Американської торговельної палати в Україні, опублікованим у вересні 2021 року, «93% підприємств заявили, що впровадження справжньої та ефективної судової реформи, утвердження верховенства права, справедливого правосуддя та викорінення корупції є стратегічним кроком №1 Уряду України для досягнення економічного зростання, покращення бізнес-клімату і залучення ПІІ».<sup>131</sup> Європейська Бізнес Асоціація підтверджує ці висновки. У грудневому опитуванні 2021 року вона повідомила, що слабка судова система (на думку 87% генеральних директорів, які взяли участь в опитуванні), високий рівень корупції (85%) і тіньова економіка (76%) залишаються основними перешкодами для розвитку бізнесу <sup>132</sup>.

Хоча війна з Росією та окупація територій України в 2014-2015 роках були одними з важливих факторів стримування інвестицій, вони не були головними. Наприклад, уже в 2017 році опитування ЄБА показало, що «військовий конфлікт із Росією» був лише четвертим серед перешкод для інвестицій, вище нього були корупція, відсутність довіри до судової системи та захоплення держави олігархами<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> Див. <https://chamber.ua/news/90-of-businesses-forecast-upbeat-financial-health-of-their-companies-at-the-end-of-2021-new-survey-by-the-american-torogoveln-palata-v-ukraini-i-misti-ukraini/>

<sup>132</sup> Див. <https://eba.com.ua/en/biznes-lidery-deshho-pogirshyly-otsinku-investklimatu-v-ukrayini-opytuvannya-eva/>

<sup>133</sup> Див. [https://lb.ua/economics/2017/09/14/376427\\_shcho\\_zavazhaie\\_inozemnim\\_investoram.html](https://lb.ua/economics/2017/09/14/376427_shcho_zavazhaie_inozemnim_investoram.html)

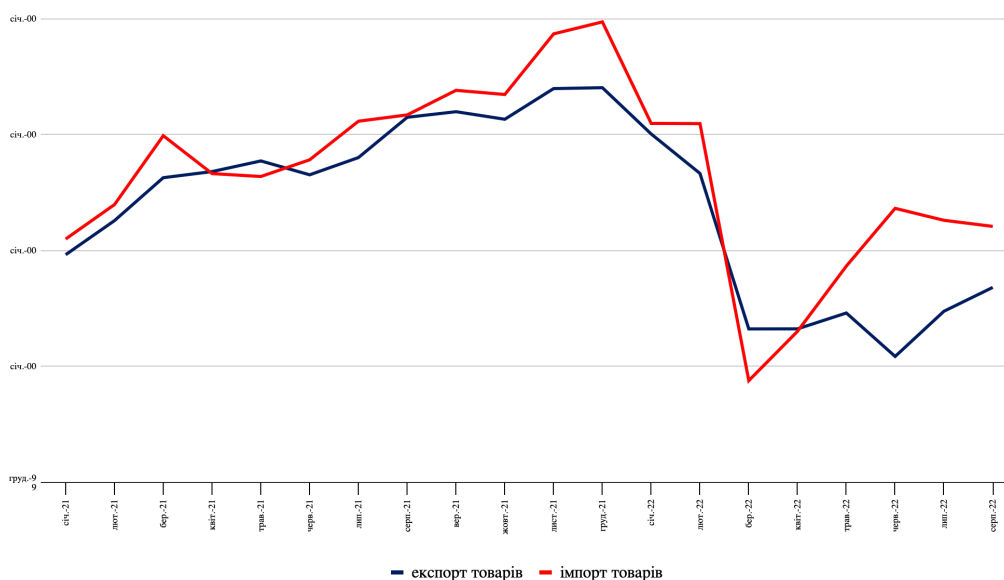
**Велика приватизація** практично не стала методом залучення іноземних інвесторів. Єдиним позитивним моментом стала друга приватизація «Криворіжсталі» компанією Mittal Steel за 4,7 мільярда доларів США ще в 2005 році. Переважно приватизаційні аукціони страждають від низької прозорості та впливу пов'язаних інтересів. Після 2014 року було прийнято кілька законів, спрямованих на сприяння приватизації та залучення іноземних інвесторів<sup>134</sup>, але прогрес був обмеженим.

### 3 НАСЛІДКИ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

Повномасштабна війна мала руйнівний вплив на українську економіку: реальний ВВП впав приблизно на 39% у другому кварталі 2022 року. Очікується, що річне падіння ВВП становитиме від 30 до 40% залежно від того, як триватимуть військові дії.

Торгівля також постраждала, особливо експорт. За даними Мінекономіки, зовнішня торгівля України після глибокого падіння відразу після 24 лютого почала поживляватися в другій половині літа 2022 року. Найбільше скорочення експорту товарів відбулося в червні 2022 року, коли він впав майже на 60% у річному вимірі, на тлі тривалої блокади чорноморських портів, логістичних перешкод на сухопутних кордонах із ЄС і падіння виробництва всередині країни. Експорт почав поживлятися в липні, а в серпні він за місяць виріс на 14%, але залишився на 46% меншим, ніж рік тому (Рисунок 21).

**Рисунок 21:** Експорт та імпорт товарів в Україні, помісячно



Джерело: Укрстат, Мінекономіки.

У березні 2022 року імпорт товарів скоротився на понад 70% у річному вимірі, факторами чого були як порушення економічних зв'язків, так і тимчасові

<sup>134</sup> Див. <https://ces.org.ua/en/privatization-in-ukraine-high-jump-after-years-of-crawling/>



адміністративні обмеження. Одразу після початку повномасштабної війни Національний Банк України запровадив обмеження на купівлю валюти для імпорту товарів і послуг, за винятком критичного імпорту.<sup>135</sup>

Проте вже протягом березня список критичного імпорту розширився й охопив майже 90% товарів. Крім того, з квітня парламент запровадив тимчасове звільнення від імпортних мит і податку на додану вартість.<sup>136</sup> Це призвело до швидшого відновлення імпорту товарів порівняно з експортом, збільшення торговельного дефіциту та скорочення валютних резервів.<sup>137</sup> У липні було скасовано як перелік товарів критичного імпорту, так і звільнення від сплати податків на імпорт.<sup>138</sup> Крім того, НБУ девальвував гривню на 25% та підвищив ключову ставку до 25%. Наразі обмеження руху капіталу залишаються в силі, а обмінний курс гривні фактично фіксований (більше про це у розділі про фінансовий сектор).

Як ми зазначили у вступі, ЄС став найбільшим торговельним партнером України: на нього припадає понад 70% експорту товарів порівняно з 40% у 2021 році. В імпорті роль ЄС становить близько 50%, оскільки багато імпортних товарів їдуть в Україну транзитом через ЄС.

Падіння торгівлі різними товарами було нерівномірним (Рисунки 22 і 23). Найбільше постраждав експорт металів і залізної руди, оскільки це вантажі, що перевозилися через морські порти, які зараз заблоковані; до того ж, у Маріуполі зруйновано два великих металургійних заводи. В імпорті основною структурною зміною стало збільшення закупівель мінеральних продуктів, зокрема продуктів нафтопереробки, після знищення українських виробничих потужностей та сховищ.

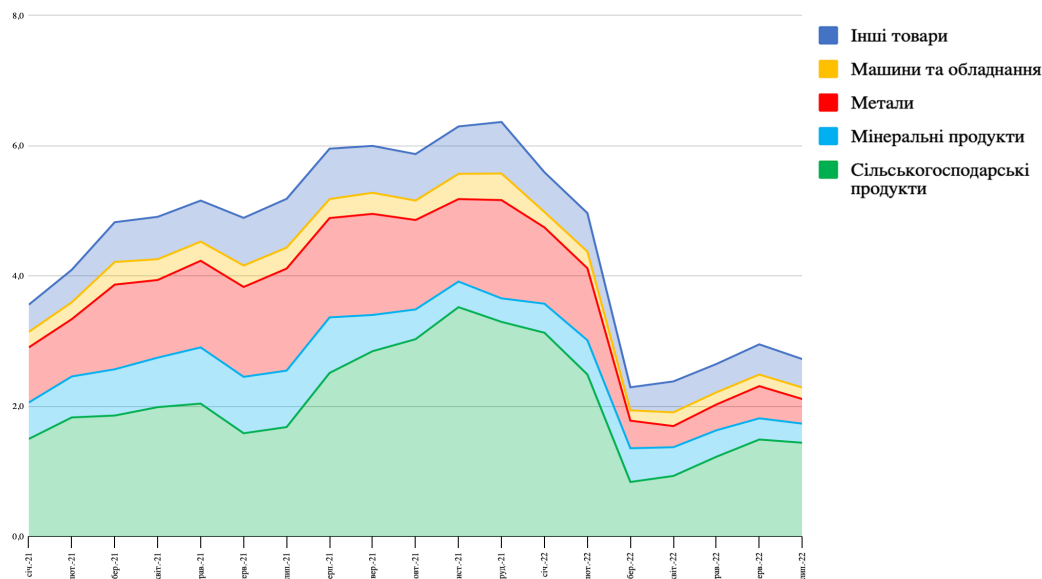
<sup>135</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2022-%D0%BF#Text> з переліком критичного імпорту.

<sup>136</sup> Верховна Рада звільнила від ввізного мита всю продукцію, крім алкоголю та тютюну, якщо ця продукція ввозиться суб'єктами господарювання для вільного обігу в Україні. Крім того, суб'єкти господарювання, які користуються спрощеною системою оподаткування, були звільнені від сплати податку на додану вартість при імпорті (див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-%D0%86%D0%A5#Text>).

<sup>137</sup> 21 липня 2022 року НБУ девальвував українську гривню на 25% відносно долара США, щоб впоратися зі зміною економічної ситуації. Див. <https://bank.gov.ua/ua/news/all/nbu-zafiksuvav-ofitsiyinyi-kurs-grivni-do-dolara-ssha-na-novomu-rivni-ta-vjiv-nizku-dodatkovih-zahodiv-dlya-zbalansuvannya-valyutnogo-rinku-ta-pidtrimannya-stiykosti-ekonomiki-v-umovah-viyni>

<sup>138</sup> Перелік критичного імпорту послуг і робіт залишився чинним, хоча також досить широким. Цей список стосується транскордонного імпорту послуг. Також регуляції НБУ обмежують розрахунки в гривні за кордоном.

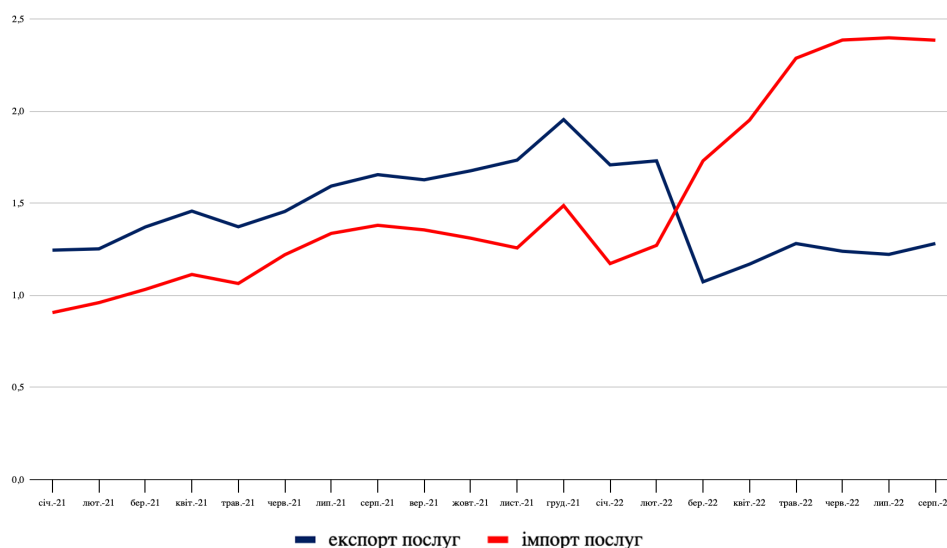
**Рисунок 22: Товарний експорт України, 2021 рік – липень 2022 року, помісячно, млрд. доларів**



Джерело: Національний банк України, торгівля товарами за методологією платіжного балансу. Рисунок 23: Імпорт товарів в Україну, 2021 рік – липень 2022 року, помісячно, млрд. доларів

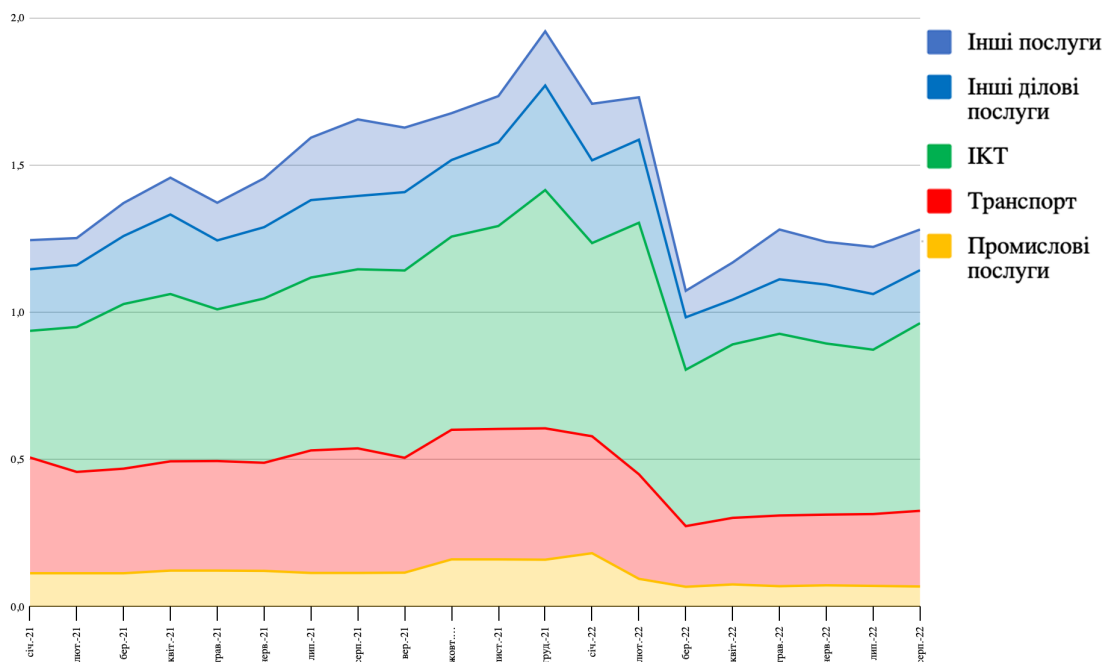
Вплив повномасштабної війни на український експорт послуг був подібним до впливу на експорт товарів, хоча й не таким сильним. У березні 2022 року експорт послуг упав на 22%, порушивши висхідну тенденцію відновлення після COVID-19. За перші вісім місяців 2022 року падіння становило лише 6%, але воно, ймовірно, поглибитися з посиленням ефекту бази. Розширення експорту ІТ-послуг навряд чи компенсує втрати в інших секторах. Водночас імпорт послуг виріс на 73% порівняно з вісьмома місяцями 2021 року завдяки зовнішній міграції та, відповідно, збільшенню витрат на подорожі (Рисунок 24).

**Рисунок 24: Зовнішня торгівля України послугами, 2021 рік – липень 2022 року, помісячно, млрд. доларів**



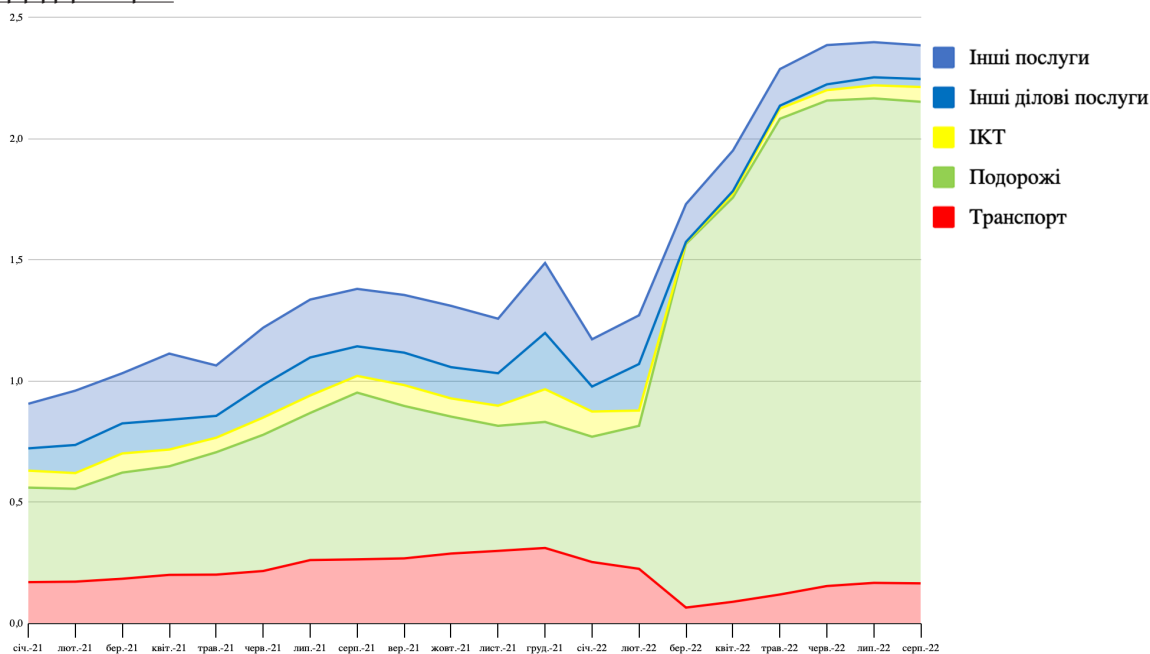
Джерело: Національний банк України.

**Рисунок 25:** Експорт послуг з України, 2021 рік – липень 2022 року, помісячно, млрд доларів



Джерело: Національний банк України.

**Рисунок 26:** Імпорт послуг в Україну, 2021 рік – липень 2022 року, помісячно, млрд доларів



Джерело: Національний банк України.

Україна докладас зусиль для стимулювання виробництва та експорту, підтримує релокацію компаній та розширює державні кредитні програми. Очікується, що Експортно-кредитна агенція фінансуватиме експорт у 2022

році, хоча ця установа все ще знаходиться в процесі створення.

Завдавши величезних збитків Україні, повномасштабна війна також активізувала деякі міжнародні процеси, особливо в контексті ЄС. 23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС – рішення, яке неможливо було уявити в січні 2022 року.

Кілька країн, у тому числі ЄС і Великобританія, на рік відкрили свої ринки для України. Зокрема, ЄС скасував не лише (досить низькі) імпорتنі мита, які ще залишалися, але й тарифні квоти на сільськогосподарську продукцію, що охоплює близько 10-15% українського експорту до ЄС, а також захисні заходи щодо металів.

Деякі позитивні зрушення в логістиці вже відбулися. «Зернова угода»<sup>139</sup> між Україною та Росією, укладена із залученням Туреччини та ООН, дозволила частково зняти блокаду чорноморських портів Росією та відновити експорт зерна з України.

У травні 2022 року Європейська комісія оприлюднила план дій для «Шляхів солідарності» між ЄС і Україною, щоб сприяти експорту сільськогосподарської продукції України та двосторонній торгівлі з ЄС.<sup>140</sup> Щоб задовольнити нагальні потреби залізниць, план пропонує:

- терміново мобілізувати наявне необхідне обладнання, рухомий склад, транспортні засоби, баржі та судна на ринку ЄС;
- надати необхідні залізничні слоти між перевалочними центрами та портами ЄС;
- надати пріоритет експортним поставкам української сільськогосподарської продукції у вантажних коридорах із найкращою можливою пропускною здатністю;
- визначити центри перевалки/зміни колісної бази на кордонах ЄС та України та деінде задля оптимізації обсягів перевезень;
- сприяти кредитуванню й продажу, а також нарощенню виробництва мобільних зерноавантажувачів для відповідних місць перевалки;
- дослідити, чи потрібні додаткові гарантії найвищого рівня для вантажних перевізників, і співпрацювати з міжнародними фінансовими установами для їх надання (ми вже згадували невеликі програми Світового банку, які роблять це для інших країн, але суми, необхідні Україні для покриття повномасштабного залишкового ризику війни, набагато більші, ніж у будь-якій наявній програмі; див. докладніше

<sup>139</sup> <https://ukragroconsult.com/news/opublikovano-tekst-zernovoyi-ugody-pidpysanoyi-sogodni-v-stambuli/>

<sup>140</sup> Див. [https://transport.ec.europa.eu/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12\\_en](https://transport.ec.europa.eu/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12_en)

про це в розділі про бізнес-середовище);

- створити платформу пошуку партнерів для полегшення співпраці між учасниками логістичного ланцюга та оптимізації вантажопотоків, а також визначити відповідальну агенцію для збору повідомлень про проблеми під час роботи експортних «Шляхів солідарності».

У липні 2022 року Україна та ЄС підписали річну угоду про автомобільні перевезення, щоб послабити наслідки блокади портів.<sup>141</sup> Угода скасовує вимоги щодо отримання дозволів на перевезення, що є давньою суперечкою між Україною та кількома державами-членами. Крім того, налагоджено взаємне визнання водійських посвідчень.

## 4 ВІДБУДОВА

### 4.1 Відправні точки

Прискорена економічна відбудова України має базуватися на потужному відновленні зовнішньої торгівлі та бумі ПІІ, оскільки внутрішніх ресурсів недостатньо для фінансування потреб країни.

Основною передумовою масштабного відновлення України є деокупація території України, досягнення тривалого миру й, отже, вирішення основних безпекових проблем. Важливо, що деякі питання безпеки залишаться навіть після досягнення тривалого миру, доки при владі перебуватиме імперіалістичний російський режим. Крім того, необхідно буде розмінувати величезні території на суші та на воді.

Повний доступ до морських портів України є ще однією базовою умовою, необхідною для успішного відновлення торгівлі товарами.<sup>142</sup>

Позитивним моментом є те, що державні інституції України як на національному, так і на місцевому рівнях залишаються функціональними на всіх підконтрольних уряду територіях, що дозволяє реалізувати урядову політику. Крім того, повномасштабна війна, як зазначалося вище, відкрила нові можливості. Зокрема, статус України як кандидата на вступ до ЄС оптимізує шлях реформ, робить зміни в політиці більш передбачуваними та звичними для багатьох міжнародних гравців, а також, якщо безпекові проблеми будуть вирішені хоча б частково, робить країну набагато привабливішою для інвестицій.

Хоча відправною точкою для відбудови, яка обговорюється в цій книзі, є період після повномасштабної війни, багато рекомендацій можна втілити

<sup>141</sup> Див. [https://transport.ec.europa.eu/news/supporting-ukrainian-exports-and-improving-connections-eu-eu-strengthens-cooperation-ukraine-and-2022-06-29\\_en](https://transport.ec.europa.eu/news/supporting-ukrainian-exports-and-improving-connections-eu-eu-strengthens-cooperation-ukraine-and-2022-06-29_en)

<sup>142</sup> Можливість деокупації українських територій означає, що Україна може отримати доступ і використовувати всі свої морські порти, включно з портами в Криму та Азовському морі. Але ключовими для відновлення морської торгівлі України є порти в Одеській, Миколаївській та Херсонській областях.

поки військові дії ще тривають. Україна не може чекати, поки закінчиться війна, щоб розпочати відбудову, оскільки країні потрібна працездатна економіка вже під час повномасштабної війни. Неможливо розраховувати лише на міжнародну допомогу для задоволення потреб України. Літо 2022 року показало великі розриви між обіцянками міжнародної допомоги та виконанням цих обіцянок на практиці. Хоча широка зовнішня підтримка залишається надзвичайно важливою, найкращий спосіб забезпечити економічну стійкість України в коротко- та середньостроковій перспективі – це негайний запуск реформ і відбудови.

## **4.2 Доступні технології/ресурси/політики**

Метою торговельної та інвестиційної політики є прискорене економічне відновлення.

Щоб досягти цього, торговельна політика України має бути орієнтованою на експорт, з акцентом на участь у глобальних (європейських) ланцюгах доданої вартості, розвиток диверсифікованого експорту з вищою доданою вартістю та (частково) захищеного від впливу безпекових загроз (наприклад, ІКТ чи бізнес-послуги) або в нових нішах, що склалися внаслідок війни. Це означає забезпечення глибокої інтеграції до ринку ЄС іще до набуття членства та вихід на інші ринки. Для інвестицій ключовим є бізнес-клімат.

Україна має хороші можливості для досягнення успіху в реформуванні торговельної та інвестиційної політики, спрямованої на прискорення економічного відновлення.

Угода про асоціацію з ЄС разом зі статусом кандидата, який Україна нещодавно отримала, є потужним поштовхом для реформ. Рекомендації у висновку Європейської Комісії (ЄК) щодо кандидатського статусу України містять ключові для залучення ПІІ питання. Зокрема, продовження судової реформи та зміцнення антикорупційних інституцій. Український уряд оголосив, що серйозно ставиться до цих рекомендацій і прагне продемонструвати суттєвий прогрес уже в 2022 році. Успішне впровадження цих реформ означатиме вирішення проблем, пов'язаних із правом власності та верховенством права в цілому.

Уряд також активізував наближення законодавства до норм ЄС, закладених в Угоду про асоціацію, які ще не ухвалені. Очікується, що до кінця 2022 року більшість юридичних зобов'язань буде виконано, що компенсує попередні затримки та дозволить випередити графік. Однак ЄК знадобиться деякий час, щоб верифікувати узгодження законодавства.

Україна вже розпочала нову кампанію із залучення ПІІ. У вересні 2022 року



президент Зеленський запустив<sup>143</sup> ініціативу «Advantage Ukraine», спрямовану на залучення майбутніх інвестицій через рекламу інвестиційного клімату та галузевих можливостей України.<sup>144</sup> Онлайн-платформа пропонує потенційним інвесторам інформаційну підтримку та пряме спілкування з відповідними державними службовцями.

### 4.3 Організаційна структура

Організаційна структура для реформування торговельної та інвестиційної політик має бути узгоджена як з інституційною структурою для відбудови країни, так і з наявними установами, відповідальними за розробку та реалізацію цих політик. Доцільно покладатися на існуючі структури, щоб зменшити адміністративні витрати, забезпечити безперервність політики та зберегти інституційну пам'ять, якщо ці інституції не запламували себе корупційними скандалами або якщо нові інституції не потрібні для виконання міжнародних зобов'язань.

Очікується, що Міністерство економіки буде центральним державним органом, відповідальним за ці зміни. Проте є ще кілька важливих державних стейкхолдерів. Зокрема, зміни в торговельно-інвестиційній політиці мають бути узгоджені із зусиллями щодо інтеграції до ЄС; це вимагає сильної залученості Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а також Урядового офісу, який координує європейську та євроатлантичну інтеграцію.

Крім того, існує декілька державних інституцій, відповідальних за реалізацію торговельної та інвестиційної політик. Наприклад, UkraineInvest є урядовим дорадчим органом, який допомагає залучати ПІІ в Україну. Офіс сприяння підприємству та експорту має на меті підтримку розвитку МСП та просування експорту. Існують також спеціалізовані установи, такі як Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів (Держпродспоживслужба), яка відповідає за широкий спектр завдань, пов'язаних із безпекою як сільськогосподарської продукції, так і більшості промислових продуктів, і Державна служба з контролю за лікарськими засобами, що займається питаннями безпеки ліків. Ці інституції, ймовірно, стануть бенефіціарами спеціалізованих проектів, пов'язаних із відбудовою та євроінтеграцією.

Для торгівлі та інвестицій провідною має бути роль державно-приватного партнерства та загалом приватного капіталу.

Роль міжнародних донорів має бути зосереджена на такому:

<sup>143</sup> Див. <https://www.businesswire.com/news/home/20220905005440/en/President-H.E.-Volodymyr-Zelenskyy-rings-bell-at-NYSE-to-signify-Ukraine-is-open-for-business>

<sup>144</sup> Див. <https://advantageukraine.com/>

- технічна та фінансова допомога для забезпечення повної відповідності нормам і практикам ЄС щодо економічної інтеграції з ЄС включно з реалізацією можливостей, закладених в Угоді про асоціацію та інших угодах між Україною та ЄС;
- участь міжнародних донорів у капіталізації Експортно-кредитної агенції України (ЕКА) для розширення діяльності ЕКА та сприяння експорту за допомогою фінансових інструментів;
- мультидонорський фонд для покриття неекономічних ризиків іноземних інвесторів

Щодо останнього, Багатостороння агенція з гарантування інвестицій Світового банку (MIGA) спільно з Мінекономіки оголосили про пілотний проект<sup>145</sup> із надання гарантій іноземним інвесторам, але його початковий масштаб – 30 млн доларів – напевно недостатній для потреб України і вимагатиме збільшення (у розділі про бізнес-середовище детальніше обговорюється страхування від воєнних ризиків).

В інфраструктурних проектах очікується створення державно-приватних партнерств (докладніше див. у розділах про енергетику та інфраструктуру).

Залучення ЄС має бути набагато вищим, ніж у період виконання Угоди про асоціацію перед повномасштабною війною. Попередній досвід показав кілька вад імплементації, включно з недостатнім виділенням ресурсів Європейської Комісії для швидкої перевірки проектів законодавчих актів України, затримками з визнанням прогресу та відсутністю формальних оцінок прогресу, що також затримує інтеграцію. Ці питання необхідно вирішити, щоб забезпечити ефективність.

Очікуваний часовий горизонт для підготовки до інтеграції з ЄС – приблизно п'ять років; таким самим він має бути і для змін торговельної та інвестиційної політик. Однак у багатьох випадках зміни відбуватимуться паралельно та вже на початку загального шляху. Наприклад, очікується, що законодавчі зміни, пов'язані з імплементацією Угоди про асоціацію, будуть ухвалені у 2022 році чи на початку 2023 року, але інституційний розвиток займе більше часу.

#### **4.4 Розрахунок витрат**

Існує кілька видів витрат, пов'язаних з інтеграцією торгівлі та інвестицій.

По-перше, це державні витрати, пов'язані з гармонізацією законодавства та розвитком спроможності залучених установ, особливо інфраструктури забезпечення якості. З огляду на те, що Україна вже досягла прогресу в

<sup>145</sup> Див. <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=en-GB&id=1885d3ee-efdf-47bd-b44e-ec3cd42dd456&title=TheMinistryOfEconomyOfUkraineHasAgreedWithMigaToLaunchAMechanismForInsuranceOfInvestmentsDuringTheWar>

наближенні до норм і практик ЄС щодо торговельної інтеграції, очікується, що додаткові інвестиції будуть порівняно невеликими (менше мільярда доларів США).

По-друге, виробники нестимуть додаткові витрати у зв'язку із впровадженням нових норм. До повномасштабної війни чимало українських підприємств, особливо орієнтованих на експорт, уже здійснили ці витрати. Проте процес узгодження законодавства не завершено, а це означає, що потрібні подальші інвестиції у впровадження змінених норм. Повномасштабні воєнні руйнування ще більше посилили фінансові обмеження бізнесу, тому знадобиться державна/міжнародна підтримка для узгодження з цими нормами. Важко точно оцінити обсяг таких витрат, але можна провести приблизну оцінку на основі міжнародних порівнянь. Наприклад, програма ЄС із конкурентоспроможності підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) має бюджет у розмірі 2,3 мільярда євро на сім років (2014-2020) для всіх держав-членів і кількох інших країн. Отже, можемо очікувати, що для покриття витрат на адаптацію українського бізнесу вистачить до мільярда доларів США.

По-третє, для успішного функціонування економіки, зокрема торгівлі та інвестицій, необхідні інвестиції в інфраструктуру (як-от, автостради, залізниці, пункти перетину кордону, мультимодальні транспортні вузли, електромережі, високошвидкісний Інтернет). Ці витрати обговорюються в інших розділах цієї книги, але вони є передумовами успіху торговельної та інвестиційної політик.

Польський досвід є ще одним орієнтиром для оцінки необхідних витрат. За даними Golinowska (2019),<sup>146</sup> у період перед вступом до ЄС Польща отримала три види фінансування:

- PHARE (допомога Польщі та Угорщині для реструктуризації їхніх економік): 0,4 мільярда євро на рік, спрямовані на інфраструктуру (дороги, каналізаційні споруди тощо), розвиток приватного сектору, захист навколишнього середовища, реформу державного управління, соціального захисту і зайнятості, охорону здоров'я;
- SAPARD (спеціальна програма розвитку сільського господарства та села): 0,17 мільярда євро на рік, спрямовані на модернізацію сільського господарства та харчової промисловості, а також інфраструктури сільських територій;
- ISPA (інструмент структурної політики для підготовки до вступу): 0,6 мільярда євро в 1990-2003 роках, спрямовані на великі інфраструктурні проекти, проекти з охорони навколишнього середовища й розвитку транспортної мережі на місцевому рівні.

<sup>146</sup> Golinowska S. (2019) Наша Європа: 15 років Польщі у Європейському Союзі. [https://www.case-research.eu/files/?id\\_plik=6170](https://www.case-research.eu/files/?id_plik=6170)

З моменту набуття членства у 2004 році Польща отримала загалом 164 мільярди євро підтримки ЄС,<sup>147</sup> витраченої переважно на різні інфраструктурні та екологічні проекти.

По-четверте, це витрати, пов'язані зі страхуванням ризиків, включно з функціонуванням фонду покриття неекономічних ризиків для іноземних інвесторів та підтримкою ЕКА. Якщо припустити, що цільовий обсяг залучених ПІІ становить 250 мільярдів доларів США протягом десяти років, середня тривалість інвестиційного проекту становить п'ять років, а покриття ризику 8-10%, потреби у фінансуванні для іноземних інвесторів можуть становити близько 10-12,5 мільярда доларів США. Залежно від ситуації з безпекою та потреб проекту необхідне фінансування може бути значно вищим. Водночас поточний статутний капітал ЕКА становить близько 2 млрд грн (54 млн доларів США). Враховуючи, що до повномасштабної війни обсяг експорту становив понад 80 мільярдів доларів США, наявного капіталу навряд чи достатньо, і його слід поступово збільшити щонайменше до 0,5 мільярда доларів США. Сумарно це означає 10,5–13,0 мільярдів доларів США для страхування як ПІІ, так і експорту.

Існують також інші потреби, наприклад, організація інформаційних кампаній та інвестиційних роудшоу та підтримки експортних мереж, як-от, участь у торговельних ярмарках та торговельні місії. Однак очікується, що ці витрати будуть невеликими порівняно з усіма іншими потребами – у межах мільйонів, а не мільярдів, доларів.

Отже, існує кілька видів витрат і відповідних оцінок. Тоді як інвестиції, необхідні для власне втілення торговельної та інвестиційної політики, є досить помірними, витрати на страхування та інфраструктуру можуть бути надзвичайно високими. На відміну від Польщі, Україна має не лише узгодити законодавство та його застосування з іншими країнами-членами ЄС, а й відбудуватися та модернізуватися після повномасштабної війни.

## **5 ІСТОРИЧНІ ПОРІВНЯННЯ**

Цей розділ присвячений торгівлі та прямим іноземним інвестиціям, тому ми не будемо заглиблюватися в історичні проекти з відбудови, такі як план Маршалла; ця тема розглядається в інших розділах цієї книги. Але варто коротко обговорити середовище для торгівлі та інвестицій, особливо в умовах повоєнної країни, що є відповідним контекстом, враховуючи базові припущення цієї книги. Зокрема, ми припускаємо, що Україна відновить доступ до своїх судноплавних шляхів у Чорному морі. Є численні історичні приклади країн, розвиток яких був загальмований після втрати доступу до

<sup>147</sup> <https://pie.net.pl/en/15-years-in-the-eu-poland-received-a-total-of-eur-164-in-support/>

моря, як-от, Болівії, яка втратила своє узбережжя на користь Чилі під час конфлікту в другій половині 19 століття. Є також приклади країн, які зазнали величезних фізичних втрат під час війни, але завдяки інституційній спадщині та людському капіталу та покладаючись на режим відкритої торгівлі змогли дуже успішно відновитися, як-от, Західна Німеччина та Японія після Другої світової війни.

Однак важливо розуміти, що в більшості історичних прикладів відновлення повної лібералізації торгівлі відбувалося поступово, причому Японія та Німеччина (і, власне, вся Західна Європа) зберігали складний режим валютного контролю протягом понад десятиліття після Другої світової війни. Цей валютний контроль зазвичай мав низку різних ставок, що відповідали різним типам імпорту та експорту, і фактично становили систему тарифів і субсидій. В деяких випадках існував лише один або два обмінних курси, але вони підтримувалися на значно завищених рівнях за допомогою суворих обмежень руху капіталу, як це робить Аргентина сьогодні. Під час повномасштабної війни Україна почала запроваджувати такі обмеження, хіба що занадто повільно, враховуючи головний імператив перемоги у війні та захисту суспільства. Але після повномасштабної війни угоди ЄС ускладнять впровадження будь-яких подібних обмежень. Ми детально описали всі кроки, яких Україна вживає для досягнення швидкої торговельної інтеграції з ЄС, отже, запровадження обмежень на рух капіталу, а особливо різних валютних курсів для різних товарів, як у повоєнній Європі, фактично є неприйнятним. Це піднімає питання того, як нарощувати торгівлю після війни, не створюючи великого торговельного дефіциту, що створить непосильний тиск на валюту. Ми відзначимо його як особливо важливе для України, яка зазнала руйнувань рівня Другої світової війни, але за своїм торговельним режимом на кілька десятиліть випереджає те, чого європейські країни досягли за планом Маршалла.

Ми не ставимо під сумнів обов'язковість переходу до дедалі вільнішої торгівлі, особливо з Європою, а просто підкреслюємо, що унікальні відносини з Європою створюють певні проблеми. Прецедент можна знайти в інших країнах колишнього Радянського Союзу, які приєдналися до ЄС, але, звісно, вони не зазнали руйнувань від воєнного вторгнення. Найближчою аналогією для України є, мабуть, Естонія, яка протягом 1990-х років обрала набагато швидший темп лібералізації, ніж, скажімо, Латвія (яка підтримувала тарифи до 75% на третину сільськогосподарських товарів навіть у 1999 році) чи Литва. Цікаво відзначити, що Естонія зупинила гіперінфляцію на початку 1990-х років, запровадивши фіксований валютний курс (currency board) у червні 1992 року, який завершився переходом на євро в січні 2011 року. Режим фіксованого курсу часто руйнується (зазвичай через брак достатньої підтримки), тому не варто

припускати, що естонський приклад можна застосувати в набагато більшій економіці. Але це здається важливим прикладом для вивчення повоєнного переходу, враховуючи, що Естонія обрала надзвичайно швидку лібералізацію торгівлі та інвестицій – курс, який Україна фактично також уже обрала.<sup>148</sup>

Менш оптимістичною аналогією є Боснія і Герцеговина, яка також була спустошена повномасштабною війною в 1990-х роках і продовжує страждати від значної напруги, як і регіон загалом. Це також можлива паралель із тим, що російська агресія низької інтенсивності може тривати навіть після укладення миру. Україна мала набагато більше часу для інституційного розвитку перед початком повномасштабної війни порівняно з Боснією, де в 1990-х роках були укладені Дейтонські угоди. Боснія дуже повільно пристосовувалася до угод СОТ, незважаючи на низку регіональних угод про вільну торгівлю, причому СОТ була набагато менш амбітною, ніж ЄС, особливо в торгівлі послугами. Повільні темпи реформ у Боснії та відповідно її дуже повільне зростання є прикладом, якого слід уникати.

Звичайно, можна сказати ще багато, але обговорення історичного контексту набагато краще проводити в ширшому контексті загальної повоєнної економічної політики.

## **6 АНАЛІЗ ЧУТЛИВОСТІ**

Основне припущення цієї книги полягає в тому, що буде встановлено довготривалий мир, а, отже, Україна – і міжнародна спільнота – зможуть спрямувати більшість ресурсів на відбудову, а не на безпеку та оборону. Однак інші сценарії також, на жаль, можливі. Продовження активних військових дій ще на рік чи більше, повторна атака на Київ чи нестабільне припинення вогню, таке як Мінські домовленості, які виявилися паузою перед ескалацією російської агресії, вимагатимуть коригування торговельної та інвестиційної політик, що, ймовірно, уповільнить чимало змін. Проте, поки Україна залишається незалежною державою, її орієнтація на ринок ЄС та прагнення до інтеграції в ЄС залишаються сильними. Отже, країна рухатиметься за визначеними в цьому розділі напрямками політики, а розвиток воєнних дій регулюватиме лише швидкість, а не напрямок.

## **7 ВИСНОВОК**

Повномасштабна війна суттєво вплинула на зовнішню торгівлю України та приплив ПІІ. Однак вона також спричинила геополітичні зміни, які визначать майбутнє України, включно з її майбутньою торговельною та інвестиційною

<sup>148</sup> Для обговорення естонського досвіду див. Feldmann, Magnus (2003). Вільна торгівля в 1990-х роках: розуміння естонської винятковості. Демократизація. ІІ. 517-533.



політиками. У червні 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС. Ця важлива зміна статусу України в Європі визначатиме шлях реформ у країні на наступні роки. Враховуючи значну трансформаційну силу підготовки до вступу в ЄС, ми очікуємо, що в рамках цієї головної політичної мети будуть реалізовані відбудова та модернізація.

Проте швидке повоєнне відновлення економіки можливе лише за умови потужного експорту та значного припливу іноземного капіталу. Це означає, що країні доведеться завершити фундаментальні реформи, пов'язані з верховенством права та захистом прав власності. Ці реформи є передумовою для переговорів про вступ до ЄС і ключем до залучення іноземних інвестицій. Паралельно Україна продовжить галузеві реформи, які уможливають економічну інтеграцію з ЄС іще до того, як країна стане членом ЄС.

Очікується, що роль державно-приватного партнерства та приватного капіталу загалом буде ключовою у повоєнному відновленні. Основною роллю міжнародних донорів у торгівлі та інвестиціях є технічна та фінансова допомога реформам, спрямованим на інтеграцію до ЄС, і фінансування (нових) схем страхування для експортерів та інвесторів. Витрати на іноземну технічну допомогу будуть відносно скромними (кілька мільярдів доларів), але вартість страхування операційного ризику можливого поновлення бойових дій, вочевидь, дуже залежатиме від характеру укладеного миру.

### **ДОДАТОК: ОГЛЯД КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ ТОРГОВЕЛЬНОЇ ТА ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИК У 2014-2021 РОКАХ**

Нижче розглянемо низку сфер, у яких Україна докладас зусиль, щоб гармонізувати законодавство та інститути з ЄС. Як бачимо, це дуже великий проект із залученням величезних експертних ресурсів у час дефіциту людського капіталу. Тим не менше, Україна впевнено прогресує.

**Технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ):** Це сфера, яка швидко змінюється й охоплює надзвичайно широкий спектр проблем, інколи винятково технічного плану. Прагнучи укласти з ЄС Угоду про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції (АСАА), Україна значною мірою сприяє майбутній торговельній інтеграції. АСАА є підвидом угоди про взаємне визнання оцінки відповідності (MRA), яку ЄС пропонує своїм партнерам.

На відміну від звичайних MRA, АСАА ґрунтується на приведенні законодавчої системи та інфраструктури забезпечення якості країни-партнера<sup>149</sup> у відповідність із ЄС. З одного боку, це означає, що підготовка до АСАА набагато затратніша, ніж до MRA. З іншого боку, таке узгодження забезпечує додаткову гарантію високої надійності процедур оцінки відповідності, відкриваючи двері для MRA з більшим колом країн.

<sup>149</sup> Див. Примітку 7.

Нижче ми подаємо короткий огляд попереднього прогресу та поточних змін.

По-перше, Україна значно просунулася в наближенні свого законодавства до норм ЄС. Країна вже гармонізувала рамкове законодавство про ТБТ, тобто загальні вимоги до технічного регулювання, метрології, акредитації, оцінки відповідності та ринкового нагляду. Крім того, Україна також ухвалила десятки нових технічних регламентів на основі директив ЄС. Процес іде повним ходом. Наприклад, 25 із 27 технічних регламентів, передбачених ПВЗВТ, прийняті та імplementовані.<sup>150</sup> Передумовою для укладення АСАА є відповідність технічних регламентів України чинним директивам ЄС. Перед повномасштабною війною ЄС проводив експертну оціночну місію для підготовки до майбутніх переговорів АСАА; зараз планується її відновлення.

Поряд із приведенням у відповідність із директивами ЄС, уряд був змушений скасувати інші правові норми, такі як санітарні норми та норми безпеки праці, які містили додаткові обов'язкові вимоги до характеристик продукції, методів виробництва та процесів, а отже дублювали технічні регламенти. Наприклад, наразі скасовано величезну спадщину Радянського Союзу – обов'язкову сертифікацію продукції. Також було досягнуто важливого прогресу в інституційному узгодженні, що в деяких аспектах є більш складним і фундаментальним кроком. З 2016 року головним відповідальним органом у сфері нагляду за ринком нехарчової продукції є Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба).

**Санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ):** Реформа СФЗ є надзвичайно комплексною: вона містить узгодження України з понад 250 нормами СФЗ ЄС.<sup>151</sup> За оцінками державної моніторингової платформи «Пулс Угоди», на початок 2022 року Україна прийняла законодавство, яке охоплює близько двох третин цих зобов'язань.<sup>152</sup>

Найважливіша зміна стосувалася впровадження принципів системи аналізу небезпек і критичних точок контролю (НАССР), спрямованих на зниження харчових ризиків для споживачів через контроль основних потенційних небезпек.<sup>153</sup> Ключове законодавство було ухвалене у 2014 році,<sup>154</sup> а з вересня 2019 року методологія НАССР стала обов'язковою для всіх суб'єктів господарювання.

Було прийнято нові закони про безпеку та якість<sup>155</sup> харчових продуктів,

<sup>150</sup> Див. повний перелік станом на квітень 2022 року: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=84de50b5-ca95-4913-9d1b-20f4ad74bfaf> (укр.)

<sup>151</sup> Див. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248928183>

<sup>152</sup> Див. <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/direction/sanitarni-ta-fitosanitarni-zahody>

<sup>153</sup> Див. <https://www.fda.gov/food/guidance-regulation-food-and-dietary-supplements/hazard-analysis-critical-control-point-haccp>

<sup>154</sup> Див. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-18>

<sup>155</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80#Text>

контроль безпечності харчових продуктів,<sup>156</sup> ветеринарну медицину,<sup>157</sup> інформацію для споживачів тощо.<sup>158</sup> Для забезпечення дотримання цих нових законів було запроваджено нові інститути та процедури. Зокрема, до 2016 року функції<sup>159</sup> реалізації політики були розподілені між кількома державними органами, як-от, Державною ветеринарною та фітосанітарною службою, Державною інспекцією з питань захисту прав споживачів та Державною санітарно-епідеміологічною службою. У 2016 році всі їхні функції взяла на себе єдина Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

У 2020 році Україна та ЄС взаємно визнали еквівалентність систем сертифікації зернових культур.<sup>160</sup> Це рішення зменшує торговельні витрати, забезпечуючи переваги, подібні до тих, які створює АСАА для виробників промислової продукції. Наразі метою України є отримання аналогічного визнання еквівалентності більшості сільськогосподарських продуктів ще до вступу до ЄС.

**Митниця:** Реформи, пов'язані з митницею, просувалися повільно, але стабільно. Перед повномасштабною війною Україні вдалося зробити кілька кроків, які сприяли скороченню витрат і часу на оформлення документів у транскордонній торгівлі. До них належать:<sup>161</sup>

- запровадження онлайн адміністративних послуг для експортерів та імпортерів, підвищення ефективності та зниження корупційних ризиків;
- запуск авторизованих економічних операторів (АЕО), механізму, що дозволяє спростити митні формальності для трейдерів, які відповідають критеріям доброчесності;
- запровадження електронного «єдиного вікна» на митниці,<sup>162</sup> що дозволяє подавати та оформлювати всі необхідні документи в одному місці;
- посилення захисту прав інтелектуальної власності (ПІВ) під час переміщення товарів через кордон, зокрема встановлення реєстрації об'єктів ПІВ на митниці<sup>163</sup> та механізмів забезпечення дотримання ПІВ для товарів, що переміщуються через кордон.

1 жовтня 2022 року Україна приєдналася до Конвенції ЄС про спільний транзит

<sup>156</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2042-19>

<sup>157</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1206-20>

<sup>158</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19#Text>

<sup>159</sup> Див. <https://dpss.gov.ua/>

<sup>160</sup> Див. <https://craneip.com/eu-recognized-ukrainian-seed-certification/>

<sup>161</sup> Див. розділ про митницю в <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19-third-edition>

<sup>162</sup> Див. [https://mof.gov.ua/uk/the\\_only\\_window\\_for\\_international\\_trade-472](https://mof.gov.ua/uk/the_only_window_for_international_trade-472)

<sup>163</sup> Див. <https://cabinet.customs.gov.ua/ipr/reg/overview>

та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Це дозволяє легше переміщувати товари через ЄС та інші країни спільного транзиту (Норвегія, Ісландія, Швейцарія, Північна Македонія, Сербія, Туреччина та Великобританія) завдяки застосуванню єдиної митної декларації між країнами-учасницями, взаємно визнаним фінансовим гарантіям і меншій кількості перевірок.<sup>164</sup> Застосування спільного ІТ-продукту (NCTS) підвищує ефективність і прозорість митної служби.

Звичайно, через військові руйнування та часткову блокаду портів, що тривають, переміщення товарів наземним транспортом залишається громіздким і дорогим процесом порівняно з транспортними структурами в сусідніх країнах. Однак переорієнтація потоків торгівлі товарами України на ЄС також створила тиск на європейську транспортну та логістичну інфраструктуру.

**Публічні закупівлі:** Для подолання корупційних ризиків та підвищення ефективності державних витрат з 2016 року всі державні закупівлі понад визначений поріг проводяться через онлайн-систему державних закупівель ProZorro.<sup>165</sup> Ця система електронних закупівель стала переможцем в одній із категорій нагород для державного сектору на конкурсі World Procurement Awards 2016.<sup>166</sup> Законодавство також містить вимоги щодо розкриття інформації для всіх транзакцій публічних закупівель, навіть якщо закупівля була нижчою від порогових значень ProZorro. Платформа бізнес-аналітики, пов'язана з ProZorro, надає додаткові аналітичні інструменти для підвищення прозорості та ефективності моніторингу.

До недавнього часу в Україні застосовувалися рівні правила держзакупівель для українських та іноземних компаній. У 2021 році Верховна Рада ухвалила закон, яким запровадила преференції у державних закупівлях для вітчизняних виробників. Однак ці переваги щодо локалізації не застосовуються до ЄС та інших країн, які підписали Угоду про державні закупівлі COT (GPA).<sup>167</sup>

Реформи державних закупівель дозволили країні приєднатися до Угоди про державні закупівлі COT у 2016 році, відкривши доступ до ринків державних закупівель у 48 країнах на суму понад 1,7 трильйона доларів США.<sup>168</sup>

**Послуги:** Угода про асоціацію передбачає надання ЄС так званого режиму внутрішнього ринку для українських постачальників послуг у чотирьох сферах:<sup>169</sup>

- міжнародні морські перевезення;

<sup>164</sup> Див. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/rada-asotsiatsii-ukraina-ies-1-zhovtnia-ukraina-zmozhe-pryiednatysia-do-mizhnarodnykh-mytnykh-konventsii>

<sup>165</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

<sup>166</sup> Див. [www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners](http://www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners)

<sup>167</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-IX#Text>

<sup>168</sup> Див. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm)

<sup>169</sup> Див. розділ про послуги в Emerson M., Movchan V. et al (2021) «Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Оновлення та вдосконалення у світлі COVID -19». <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19-third-edition>

- пошта та кур'єрські послуги;
- електронні комунікації;
- фінансові послуги.

Незважаючи на те, що Україна зацікавлена в інтеграції до ринку ЄС у всіх чотирьох сферах, цифровий сектор безперечно є пріоритетним, враховуючи досягнення України в ІТ та електронному врядуванні.

Закон про електронні довірчі послуги, який імплементує новий регламент ЄС щодо електронної ідентифікації та довірчих послуг, був прийнятий у 2017 році.<sup>170</sup> Закон розвиває єдину систему електронних довірчих послуг<sup>171</sup> та запроваджує взаємне визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток. У 2020 році було прийнято новий закон про електронні комунікації, який запроваджує регуляторні стандарти ЄС на цьому ринку.<sup>172</sup> Україна відповідно оновила закон про електронну комерцію.<sup>173</sup>

У багатьох сферах запроваджується нове законодавство про інтелектуальну власність для підтримки сильного ІТ-сектору України та іншої торгівлі інтелектуальною власністю. Значні зміни відбулися в національній системі інтелектуальної власності, роботі товариств ізбору платежів (тобто організацій, що ліцензують та управляють творами, захищеними авторським правом, від імені власників авторських прав), географічних назвах, торговельних марках, патентах і промислових зразках і, як згадувалося вище, митному контролю.<sup>174</sup> Це разючі зміни порівняно з ігноруванням прав інтелектуальної власності за радянських часів.

Україна також досягла успіху в запровадженні норм ЄС у банківському та страховому регулюванні. Наприклад, банківський нагляд було значно наближено до правил ЄС, включно з імплементацією Базельських принципів ефективного нагляду, вдосконалення правил щодо буферів капіталу, запровадження нових коефіцієнтів ліквідності тощо. Закон, спрямований на спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій за допомогою цінних паперів,<sup>175</sup> оновив правила випуску цінних паперів та публічної пропозиції цінних паперів, правила розкриття інформації про емітентів цінних паперів та регулювання професійних учасників ринку цінних паперів. Таким чином Україна імплементувала частину положень Директиви ЄС про ринки фінансових інструментів (MiFID/MiFID II), яка вважається найскладнішою

<sup>170</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>

<sup>171</sup> Електронні довірчі послуги – це електронна послуга що складається зі створення, верифікації, валідації електронних підписів, електронних печаток, електронного часу печатки, електронна рекомендована доставка, автентифікація веб-сайту та сертифікати, пов'язані з цими послугами. Перегляньте <https://www.lawinsider.com/dictionary/electronic-trust-services>

<sup>172</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20>

<sup>173</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>

<sup>174</sup> Див. розділ про права інтелектуальної власності в Emerson M, Movchan V. et al (2021) «Поглиблення відносин між ЄС та Україною: Оновлення та вдосконалення у світі COVID -19». <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19-third-edition>

<sup>175</sup> Див. <https://zakon.rada.gov.ua/go/2210-19>

серед нових регуляцій фінансових ринків ЄС. Це дуже серйозний прогрес. Також було досягнуто прогресу в реформуванні інших секторів послуг, зокрема транспорту.

## **ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

Emerson M, V Movchan, T Akhvlediani, S Blockmans and G Van der Loo (2021), Deepening EU-Ukrainian relations: Updating and upgrading in the shadow of COVID-19, CEPS and IER.

Feldmann, M (2003), "Free trade in the 1990s: Understanding Estonian exceptionalism", *Demokratizatsiya* 11: 517-533.

Golinowska, S (2019), *Our Europe: 15 years of Poland in the EU*, CASE.

Janus, H (2021), "Developing medium and long-term finance in Ukraine: The role of the export credit agency", German Economic Team Policy Paper 02/2021.

Janus, H (2022), "Regulation and risk management for the Ukrainian ECA: international experience", German Economic Team Policy Paper 03/2021.

Movchan, V (2022), *Ukraine's role in global food supply: individual countries' vulnerability*, Bertelsmann Stiftung.

Movchan, V, B Kostiv and G Poluschkin (2022), "Shortage of bilateral transport permits for trucks: Effect on trade between Ukraine and EU countries (update)", German Economic Team Policy Briefing.

Saha, D, V Movchan and V Kravchuk (2019), "Reported shortage of EU transport permits for Ukrainian trucks: Effect on trade with the EU", German Advisory Group Ukraine Policy Brief PB/03/2019.

Taran, S (2020), "How to Liberalise EU-Ukraine Trade under DCFTA: Tariff Rate Quotas", FREE Network Policy Brief, June.

Wezeman, P D, A Kuimova and S T Wezeman (2022), "Trends in international arms transfers, 2021", SIPRI Fact Sheet.

World Economic Forum (2019), *Global Competitiveness Report 2019*.



## РОЗДІЛ 6

# Відновлення та розвиток фінансового сектору України після війни

Ральф де Хаас, ЄБРР, ЦЕПД, Університет Льовен<sup>176</sup>

Олександр Пивоварський, ЄБРР

### РЕЗЮМЕ

До вторгнення Росії в лютому 2022 року фінансовий сектор України був невеликим, фрагментованим і надмірно залежним від державних банків.

Незважаючи на це, сектор відносно добре пережив початковий шок, що відображає зусилля центрального банку з його реформування за останнє десятиліття.

Навіть під час війни влада може розпочати підготовку до повоєнної відбудови та перезапуску фінансового сектору. Підготовка має включати комплексну перевірку якості активів, яка знадобиться одразу після війни; наступну рекапіталізацію окремих банків; та розробку (централізованого) механізму врегулювання непрацюючих кредитів. Державні банки слід неухильно вести до приватизації, одночасно забезпечивши їм більше простору для списання чи реструктуризації позик.

Статус кандидата на вступ до ЄС стане для України дороговказом для розвитку законодавства за європейськими стандартами та залучення або повернення іноземних інвесторів. Для розвитку ринків капіталу пріоритет слід надавати консолідації фрагментованої інфраструктури ринку капіталу; запровадженню законодавства про фінансову заставу та забезпечення виконання зобов'язань а також юридичному визнанню сучасних фінансових інструментів для коригування балансу між ризиками боргу та капіталу.

Після війни геополітичні ризики для України залишатимуться високими. В

<sup>176</sup> Ми вдячні багатьом колегам, які щедро ділилися з нами своїми думками та досвідом. Ми хотіли б подякувати Енгіну Акчакочі, Дімітару Богову, Кетрін Брідж Золлер, Олегу Чурію, Первін Дадашовой, Андрію Гостіку, Джону Гордону, Юрію Городніченку, Намджі Хану, Сонг-Ах Кюну, Євгенії Корнієнко, Франсісу Маліжу, Пірожці Надь, Тамашу Надь, Сергію Ніколайчуку, Ауді Пакатте, Маттео Патроне, Тріші Парк, Олександрю Павлову, Олександрю Плеханову, Артуру Радзівілли, Пітеру Санфі, Наюн Со, Дмитру Сологубу, Ілоні Сологуб, Олені Сулімі, Раді Томовій, Деяну Васильєву, Девіду Ваврі, Віталію Ваврищуку, Оксані Яворській та Катерині Яценко за корисні коментарі до попередніх проектів, а також Джону Гордону та Джозефу Сассуну за чудову дослідницьку допомогу. Погляди, висловлені в цьому розділі, належать авторам і не обов'язково відображають позицію ЄБРР.

такому разі процес фінансового поглиблення залежатиме значною мірою від домовленостей про розподіл ризиків із ЄС, двосторонніми донорами та багатосторонніми установами з розвитку.

## 1 ВСТУП

Глибокий, високоліквідний та стійкий фінансовий сектор може бути потужним двигуном довгострокового економічного розвитку (Beck et al. 2000). Добре функціонуючі фінансові системи мобілізують внутрішні та зовнішні заощадження та ефективно спрямовують їх у прибуткові інвестиції. Тому зміцнення банківського сектору України та розвиток її ринків капіталу буде важливою частиною зусиль з післявоєнної відбудови та розвитку.

Необхідно буде мобілізувати дуже великі обсяги внутрішніх і зовнішніх коштів. Вартість реконструкції та відновлення, а також знешкодження мін та інших вибухонебезпечних залишків війни оцінюється Світовим банком у понад 350 мільярдів євро станом на вересень 2022 року (що майже вдвічі перевищує рівень довоєнного ВВП України) і, ця оцінка, ймовірно, зростатиме. Це фінансування має бути швидко спрямоване на правильні проекти без шкоди для фінансової стабільності. Балансування між цілями мобілізації ресурсів та стабільності буде в основі фінансової реконструкції України у коротко- та середньостроковій перспективі.

У довгостроковій перспективі фінансовий розвиток України визначатиметься двома стратегічними факторами. По-перше, кандидатство країни в ЄС стане корисним інституційним якорем, який спрямовуватиме регуляторну політику та залучення або повернення іноземних інвесторів. По-друге, навіть після війни геополітичне становище України, ймовірно, залишатиметься невизначеним протягом значного періоду. Тому фінансове поглиблення може виграти, і на початковому етапі навіть залежати, від домовленостей про розподіл ризиків із ЄС, двосторонніми донорами, а також багатосторонніми інституціями розвитку.

Цей розділ складається з трьох частин. У першій розглянуті сильні та слабкі сторони фінансової системи України на момент російського вторгнення. У другій частині коротко описана фінансова стійкість країни у воєнний час. У третій частині викладено ключові пріоритети реформ для післявоєнної фінансової відбудови України. Ці пріоритети відображають кілька більш загальних цілей, таких як забезпечення швидкого відновлення банківського сектору, збільшення частки ринкового фінансування та розвиток ринків капіталу та цінних паперів країни.

## 2 ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ ДО ВТОРГНЕННЯ

### 2.1 Загальний огляд

Довоєнний фінансовий сектор України був відносно недорозвиненим і значною мірою спирався на банки. Фінансова нерозвиненість країни зумовлена як досвідом постсоціалістичного переходу, так і низькою якістю її ринкових інститутів (Pivovarsky, 2016). На початку 1990-х років багато українців втратили більшу частину своїх накопичених рублевих заощаджень через розпад Радянського Союзу та подальшу гіперінфляцію. Недовіра до фінансової системи, що виникла внаслідок цього, була посилена негативним досвідом масової приватизації в середині 1990-х років. У той час контрольні пакети акцій компаній та банків швидко придбала невелика група осіб (деякі з яких згодом стали олігархами), а права дрібних акціонерів безкарно порушувалися (Pivovarsky, 2003).

У перші роки постсоціалістичного переходу деякі спостерігачі очікували, що інститути, які підтримують фінансовий розвиток, виникнуть природним шляхом, оскільки нові приватні власники лобюватимуть їхнє створення в державі. Однак мажоритарні акціонери приватних компаній виявилися незацікавленими в цьому. Отже, недосконала законодавча база та обмежений захист інвесторів, особливо міноритарних акціонерів, залишилися ключовими перешкодами для фінансового розвитку України, як це було у випадку багатьох інших країн із перехідною економікою (La Porta та ін., 1998).

Травматичний досвід перехідного періоду та слабкі інституції разом із високою економічною нерівністю (а отже, вузькою базою місцевих інвесторів) стримували розвиток фінансових ринків України. Понад те, серйозні макроекономічні (а останнім часом і безпекові) потрясіння, які українці пережили протягом останніх десятиліть, а також пов'язані з ними обвали цін на активи та девальвації сприяли сильному несприйняттю ризиків у суспільстві. Багато сімей накопичували готівкову іноземну валюту, інвестували в нерухомість або тримали кошти на короткострокових банківських депозитах (часто в іноземній валюті).

Як наслідок, фірми та інвестори, зацікавлені у фінансуванні комерційних проектів, були змушені покладатися або на внутрішнє фінансування, або на відносно дорогі банківські кредити, або на фінансування з міжнародних ринків.

### 2.2 Банківська система

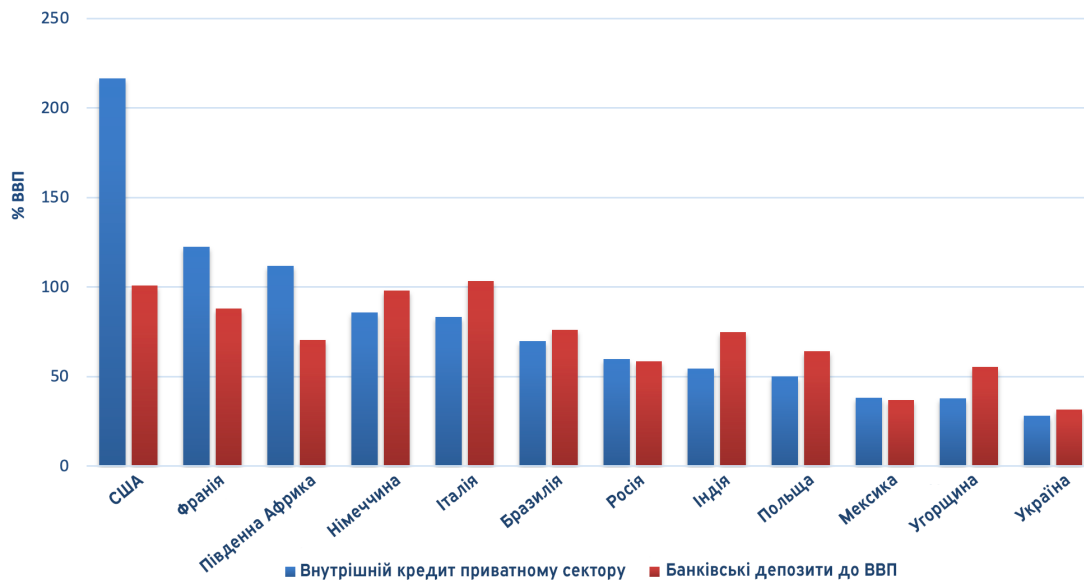
#### *Нерозвинена банківська система з домінуванням державних банків*

Незважаючи на те, що фінансовий сектор України переважно спирається на банки, загальний обсяг банківського кредитування приватного сектору на

кінець 2021 року становив лише 28% ВВП. Ця сума становила близько половини загальних активів банків, а решта припадала на кредити центральному уряду. Депозитна база країни також залишалася низькою порівняно з іншими великими ринками, що розвиваються (рис. 1). Отже, існує значний потенціал для поглиблення банківської системи України з метою підтримки розвитку приватного сектору.

До глобальної фінансової кризи 2008-2009 років держава контролювала два великі банки, на які припадало менше чверті всіх банківських активів. Під час кризи уряд націоналізував та рекапіталізував декілька менших приватних банків, які вважалися системно важливими. Найбільший банк країни (ПриватБанк), який протягом тривалого часу потерпав від збиткового кредитування пов'язаних осіб, також був націоналізований у 2016 році. Після цієї націоналізації частка держави в банківській системі виросла ще більше – до понад половини всіх банківських активів.

**Рисунок 1.** Банківська система України в міжнародному порівнянні



Примітка: Дані за 2020 рік, за винятком даних про французькі депозити (які відносяться до 2019 року).

Джерело: Світовий банк

Вже у 2018 році уряд розробив стратегію приватизації державних банків. Уряд запропонував міжнародним фінансовим установам придбати значні міноритарні пакети акцій двох державних банків, щоб допомогти підготувати їх до приватизації стратегічними інвесторами. Водночас були зроблені кроки для покращення корпоративного управління державних банків, у тому числі шляхом збільшення частки незалежних директорів у їхніх правліннях. Однак підготовка державних банків до приватизації виявилася складним завданням, а бажання міжнародних інвесторів їх придбати поки обмежене.

Тому влада перенесла терміни приватизації на 2025 рік.

### *Непрацюючі кредити та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб*

Протягом багатьох років українська банківська система страждала від слабкого управління ризиками, широко розповсюдженого кредитування пов'язаних осіб та поблажливості регулятора. Після анексії Криму Росією та початку війни на Донбасі у 2014 році Україна пережила важку економічну кризу. Національний банк України (НБУ) відреагував на неї впровадженням масштабної програми внутрішньої професіоналізації та реформуванням банківського сектору. Внаслідок кризи та запровадження належного нагляду з боку НБУ частка непрацюючих кредитів на балансах банків виросла з менш ніж однієї п'ятої від загального обсягу у 2013 році до понад половини всіх кредитів у 2017 році.

Після подвійної перевірки якості активів було виведено з ринку понад 80 банків, на які на той час припадала третина всіх банківських активів, а ПриватБанк було націоналізовано. Інші великі банки були рекапіталізовані, а центральний банк активно впроваджував суворі ліміти на кредити пов'язаним особам. На додачу до обмеження кредитування пов'язаних осіб та прискорення реструктуризації непрацюючих кредитів, інші реформи включали сприяння прозорості банківської власності, посилення макро- та мікропруденційного нагляду та боротьбу з відмиванням грошей банками.

Оскільки НБУ закрити неплатоспроможні банки під час санації у 2014-2017 роках, багато їхніх зобов'язань та активів перейшли на баланс Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО), створеного у 1998 році з функцією виплачувати депозити вкладникам банків-учасників ФГВФО, які вийшли з ринку. У 2012 році до відповідальності ФГВФО крім страхування вкладів було додано повноваження з виведення неплатоспроможних банків із ринку. Всі банки, за винятком державного Ощадбанку (найбільшого банку за обсягом депозитів фізичних осіб, які вже були прямо гарантовані державою), були зобов'язані стати учасниками ФГВФО.<sup>177</sup>

Фінансовий буфер ФГВФО був недостатнім для того, щоб впоратися з масштабною кризою 2014-2015 років. Для покриття дефіциту Фонд був змушений залучати позики від НБУ та Міністерства фінансів. Це було зроблено на ринкових умовах, що створило додатковий тиск на фінансовий стан ФГВФО. Наприкінці 2020 року Рада з фінансової стабільності України схвалила процедуру реструктуризації боргу ФГВФО та відновлення його платоспроможності (введена в дію законом у 2022 році). Процедура передбачала перетворення виплат Міністерству фінансів на умовні зобов'язання, а кошти, стягнуті з попередніх власників збанкрутілих банків,

<sup>177</sup> З квітня 2022 року Ощадбанк став учасником ФГВФО.

спрямувати на поповнення ФГВФО. В результаті ФГВФО зміг виконати свої зобов'язання перед вкладниками збанкрутих та ліквідованих банків. У структурі Фонду було створено спеціалізований департамент для централізованого продажу та управління банківськими активами, які він взяв на баланс чи в управління. Згодом ФГВФО використовував електронну систему продажу активів ProZorro.Sales для продажу деяких із цих активів.

### *Київський підхід*

З метою врегулювання значного обсягу непрацюючих кредитів у відносно сприятливий для позичальників спосіб, і в тому числі задля уникнення тривалих судових процесів, українська влада запровадила спрощений метод врегулювання непрацюючих кредитів, відомий під назвою «Київський підхід». Заснований на Законі про фінансову реструктуризацію (ЗФР) 2016 року зі змінами, цей підхід дозволяє проводити добровільну позасудову реструктуризацію проблемних зобов'язань. Секретаріат, створений кількома міжнародними установами, надає допомогу в проведенні реструктуризації за Законом про фінансову реструктуризацію.<sup>178</sup>

Метою ЗФР було надання допомоги банкам та позичальникам у реструктуризації кредитів, а також порятунок життєздатних підприємств.<sup>179</sup> Справи, пов'язані з реструктуризацією за участю кількох кредиторів, та ті, в яких позичальники та кредитори не змогли досягти мирних домовленостей, в принципі, можуть бути передані на розгляд арбітражу. Однак, до війни всі справи, врегульовані в рамках Закону про фінансову реструктуризацію (ЗФР) (що еквівалентно приблизно 2 відсоткам ВВП), розглядалися в рамках добровільної двосторонньої процедури. Крім того, ЗФР використовувався переважно для реструктуризації кредитів державних фінансових установ, тоді як приватні комерційні банки надавали перевагу врегулюванню поза межами ЗФР (див. також частину 4.1).

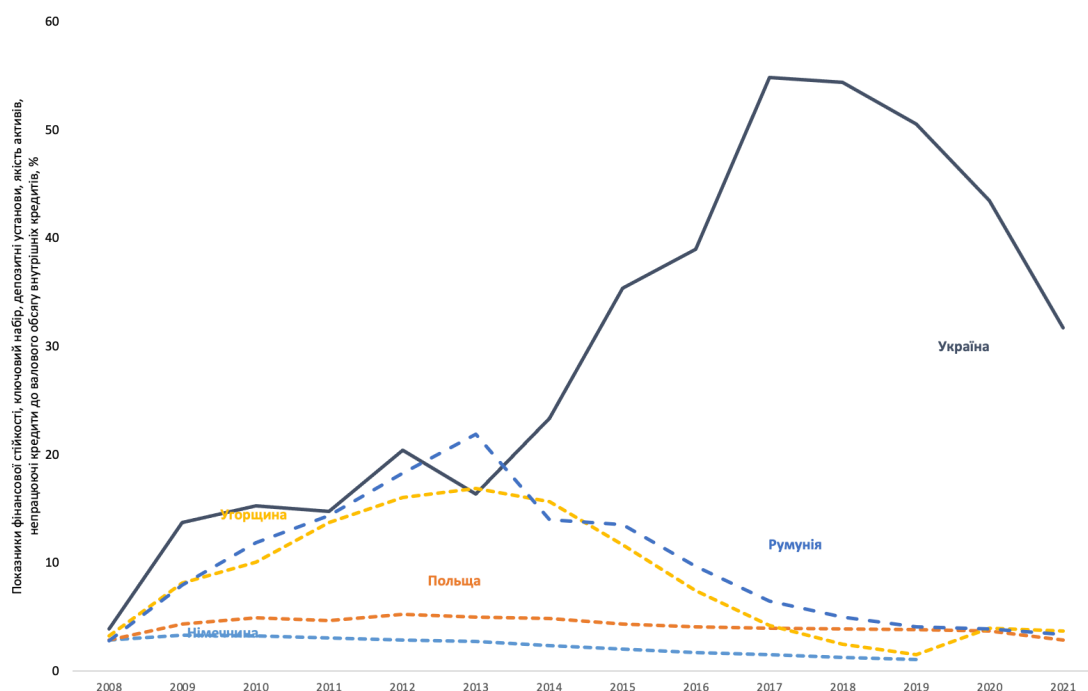
Після досягнення піку у 2017 році обсяг непрацюючих кредитів почав знижуватися внаслідок очищення фінансового сектору, списання кредитів та пов'язаних із цим інституційних змін (рис. 2).

<sup>178</sup> Хоча Київський підхід мав бути поступово скасований у 2022 році, нещодавно Президент України підписав поправку до закону, яка продовжує термін дії ЗФР до 1 січня 2028 року.

<sup>179</sup> Всі українські підприємства, які мають непогашену заборгованість принаймні перед однією українською або іноземною фінансовою установою, і бізнес яких вважається фінансово скрутним, але життєздатним, мають право брати участь у реструктуризації за процедурою ЗФР. Боржник повинен отримати згоду однієї або декількох фінансових установ, які володіють щонайменше 50 відсотками всіх претензій до боржника (за винятком будь-яких зобов'язань перед пов'язаними сторонами).



**Рисунок 2.** Непрацюючі кредити в Україні та в інших країнах для порівняння



Джерело: Показники фінансової стійкості МВФ.

### 2.3 Небанківські фінансові установи

Небанківське фінансове посередництво також було недостатньо розвинене до війни. Страховий сектор залишався дуже фрагментованим, а обсяг страхових активів на кінець 2021 року становив менше 2% ВВП України. У секторі домінувало автостраховування, тоді як страхування життя лише формувалося. Венчурні та інвестиційні фонди були нечисленними та нерозвиненими. Вони також, як правило, були невеликими та спонсорувалися міжнародними організаціями, таким чином мобілізуючи незначні внутрішні або міжнародні приватні заощадження. Інші небанківські фінансові установи, включно з кредитними спілками та організаціями мікрокредитування, також були нечисленними та малими.

### 2.4 Грошовий ринок

Протягом багатьох років українська влада мала досить неоднозначний підхід до розвитку гривневого грошового ринку. Частково це було наслідком прихильності до жорсткого контролю обмінного курсу гривні. Однак із переходом у 2016 році від гібридного режиму монетарної політики до інфляційного таргетування та лібералізацією валютного ринку Національний банк почав активно долучатися до розвитку грошового ринку.<sup>180</sup> Наприкінці 2021 року найбільша активність на міжбанківському грошовому ринку

<sup>180</sup> У серпні 2015 року НБУ оголосив про перехід до інфляційного таргетування та задекларував досягнення першої інфляційної цілі (12%) у 2016 році та середньострокової цілі (5%) до кінця 2019 року.

припадала на беззаставний сегмент, який також став основою для розрахунку Українського індексу міжбанківських ставок овернайт (UONIA). UONIA був запущений у червні 2020 року та публікується щоденно.

До війни активність на ринку РЕПО була незначною, але очікувалось, що вона поступово зростатиме завдяки нещодавно створеним біржовим анонімним платформам РЕПО. Ці платформи підтримуються трьома місцевими фондовими біржами, а розрахунки та кліринг здійснюються через розрахунковий центр України. НБУ запросив міжнародні фінансові установи до роботи на місцевому валютному ринку, у тому числі шляхом надання свопів для забезпечення гривневих коштів в обмін на іноземну валюту для подальшого кредитування підприємств та муніципалітетів.

## **2.5 Ринок облігацій**

Ринок державних боргових цінних паперів України був невеликим, але стабільно зростав головним чином за рахунок державних випусків. У сегменті приватного сектору переважали міжнародні емісії. Це створювало зовнішню вразливість для місцевих позичальників та обмежувало доступ до ринку для невеликих компаній. Торгівля на вторинному ринку також залишалась обмеженою.

Частка внутрішніх облігацій в загальному обсязі цінних паперів, що перебувають в обігу, повільно зростала з третини у 2015 році до 50% у 2021 році, переважно за рахунок суверенних випусків. Сприятливий податковий режим та доступ до розрахунків через міжнародний центральний депозитарій цінних паперів Clearstream (з травня 2019 року) сприяли значним міжнародним інвестиціям на внутрішній ринок державних цінних паперів. До початку повномасштабної війни нерезиденти утримували близько десятої частини загального обсягу внутрішніх цінних паперів в обігу. Очікувалося, що включення (очікуване, але відкладене) державних облігацій України, деномінованих у національній валюті, до кількох базових індексів ринків, що розвиваються, сприятиме подальшому збільшенню припливу коштів від інституційних інвесторів-нерезидентів.

## **2.6 Ринок цінних паперів та інфраструктура ринків капіталу**

До початку повномасштабної війни фондовий ринок України був недостатньо розвиненим: загальна капіталізація внутрішнього ринку становила лише 5% ВВП у 2021 році. За п'ять довоєнних років відбулося лише одне первинне публічне розміщення акцій регіонального футбольного клубу, який залучив менше 2 мільйонів доларів США. Авторитетні компанії вирішили розмістити свої акції на міжнародних біржах – у Франкфурті, Лондоні чи Варшаві – і тому ліквідність була сконцентрована на цих ринках.

Незважаючи на тенденцію до консолідації, інфраструктура ринку капіталу країни залишалась надмірно фрагментованою: невеликий ринок був розпоршений між чотирма ліцензованими фондовими біржами, активність на кожній із була обмежена. Операції на вторинному ринку були обмежені на кожній з цих бірж. Існувало також два депозитарії цінних паперів та окремий розрахунковий центр.

На рис. 3 узагальнено розвиток фінансових ринків України та показано його у міжнародній перспективі. Індекс розвитку фінансових ринків (ІРФР) ЄБРР поєднує 54 індикатори, розділені на два рівнозначних субіндекси, що охоплюють (і) необхідні умови для сталого розвитку ринку та (ii) показники для окремих класів активів, що відображають ступінь такого розвитку.<sup>181</sup> Очевидно, що Україна відстає не лише від країн із розвинутою економікою (сірий колір), але й від деяких країн з ринками, що розвиваються (жовтий колір). Водночас Україна демонструє дещо кращі результати, ніж деякі з її найближчих сусідів у регіоні Східної Європи та Кавказу (СЕК) (помаранчевий колір).

**Рисунок 3.** Індекс розвитку фінансового ринку України (2021 рік)



Джерело: ЄБРР (2021). До країн Східної Європи та Кавказу входять Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Україна. До країн із розвинутою економікою належать Канада, Кіпр, Франція, Німеччина, Японія, Швеція, Велика Британія та США. До країн із ринками, що формуються (РФ), належать Колумбія, Перу, Південна Африка та Таїланд.

<sup>181</sup> Детальніше про методологію див. ЄБРР (2021).

До війни MSCI – провідний міжнародний провайдер індексів – класифікував Україну як граничний (автономний) ринок, що є найнижчою класифікацією. Це відображало невеликі розмір та ліквідність ринку, а також труднощі з доступом до нього.

## **2.7 Фінансовий нагляд**

Фінансові ринки України регулюються двома органами влади. Протягом багатьох років НБУ відповідає за нагляд за банками, включно з їхніми операціями з цінними паперами. У середині 2020 року він перебрав на себе роль регулятора небанківських фінансових установ, включно зі страховими, лізинговими, фінансовими компаніями, кредитними спілками, ломбардами та бюро кредитних історій. НБУ також виконує функції зберігача державних облігацій та керує системою міжбанківських платіжних розрахунків.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) є органом регулювання та нагляду за ринками цінних паперів та деривативів, а також за недержавними пенсійними фондами, фондами фінансування будівництва, фондами операцій з нерухомістю та їхніми адміністраторами/керівниками. НКЦПФР є менш забезпеченою ресурсами, ніж НБУ, хоча вона отримала значну консультативну допомогу для підтримки свого функціонування.

До початку повномасштабної війни в Україні почав зароджуватися сектор цифрових фінансів. Під час пандемії COVID-19 стимулюючі виплати на вакцинацію розподілялися владою через електронний урядовий додаток (за участі комерційних банків-посередників).

## **3 СТІЙКІСТЬ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ У ВОЄННИЙ ЧАС**

### **3.1 Банківський сектор**

Українські банки поки що відносно добре витримали шок від російського вторгнення.<sup>182</sup> Це наслідок очищення та рекапіталізації банківської системи після фінансової кризи 2014-2015 років (завдяки чому до 2022 року банки, що залишилися, були відносно прибутковими, ліквідними та добре капіталізованими), а також м'яку політику, яку проводив НБУ під час війни. Станом на вересень 2022 року не відбулося впливу депозитів, що є наслідком повного гарантування вкладів фізичних осіб на час дії воєнного стану. Фактично до травня 2022 року гривневі депозити фізичних осіб виростили приблизно на 11 відсотків порівняно з довоєнними показниками, хоча депозити юридичних осіб та депозити фізичних осіб в іноземній валюті скоротилися.

<sup>182</sup> Ліквідація двох підконтрольних Росії банків (на які припадало 2% активів сектору) та визнання неплатоспроможним «Мегабанку» скоротили кількість діючих банків до 68. У серпні 2022 року неплатоспроможним було визнано також банк «Січ».

З початку повномасштабного вторгнення роль держави на фінансових ринках України різко виросла. Банки згорнули кредитування приватного сектору, й попит на кредити також різко впав. В умовах воєнного стану пріоритетом для Національного банку є забезпечення безперервного здійснення платежів та збереження працездатності, стабільності та ліквідності банківської системи. Діючи на випередження в перші місяці війни, центральний банк надавав банкам необмежене беззаставне рефінансування строком до одного року. 3 травня 2022 року, внаслідок стабілізації ситуації, банки можуть отримувати від НБУ лише забезпечені кредити.

Фінансування Національним банком бюджету країни очікувано призвело до прискорення інфляції. Для стримування зростання цін, захисту резервів та формування додатної реальної доходності гривневих активів Національний банк підвищив облікову ставку на 15 відсоткових пунктів до 25% у червні 2022 року.

### **3.2 Ринки капіталу**

Фінансові ринки України зазнали значних збоїв внаслідок повномасштабного російського вторгнення. Запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 року супроводжувалось запровадженням контролю за рухом капіталу, переходом до фіксованого обмінного курсу та початком монетарного фінансування державного бюджету з боку НБУ. Вся діяльність фінансового ринку, включно з ринком РЕПО, була призупинена, крім торгівлі військовими облігаціями, а з серпня 2022 року – всіма державними цінними паперами. Було запроваджено мораторій на проведення транскордонних валютних операцій, заборонено видачу готівки з валютних рахунків для юридичних осіб та обмежено для населення.

Уряд продовжує випускати облігації внутрішньої державної позики, які разом із пільговим зовнішнім фінансуванням та прямим монетарним фінансуванням, допомагають подолати значний щомісячний фіскальний розрив. Однак, оскільки такі ОВДП пропонуються за ставками нижче ринкових, вони викликають незначний ринковий інтерес і осідають на балансі НБУ та меншою мірою на балансах державних банків. За перші шість місяців війни обсяг державних цінних паперів у комерційних банках скоротився на десять відсотків.

## **4 ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМ ПІСЛЯ ВІЙНИ**

### **4.1 Головні цілі**

Для того, щоб фінансовий сектор став ефективним механізмом розвитку, вкрай важливо вирішити давні проблеми України, пов'язані з дотриманням

принципу верховенства права та корупцією (детально обговорюються в розділах, присвячених державному управлінню та боротьбі з корупцією). Інші передумови включають відновлення ефективної макроекономічної політики, зокрема поступове зниження фіскального домінування воєнного часу, а також повернення до інфляційного таргетування. Соціальна політика, спрямована на зменшення нерівності в доходах, а також на підвищення рівня самодостатності, у тому числі за рахунок довгострокових приватних заощаджень, сприятиме створенню бази місцевих інвесторів. Нарешті, дуже важливо, щоб більша частина майбутньої міжнародної допомоги на відновлення була спрямована на комерційно життєздатні проекти через комерційних інвесторів, у багатьох випадках за активної участі міжнародних фінансових установ.

Далі в цьому розділі окреслено декілька пріоритетів післявоєнних реформ, що ґрунтуються на таких загальних цілях:

**1. Забезпечення стрімкого відновлення банківського сектору.**

Швидке вирішення проблеми непрацюючих кредитів та пов'язана з цим рекапіталізація банків матиме ключове значення. Країна не може дозволити собі банківський сектор, який на довгі роки загруз у непрацюючих кредитах, що ускладнює фінансування нових інвестицій.

**2. Більше ринкового фінансування.**

Одразу після закінчення війни необхідно відновити комерційний та ринковий розподіл ресурсів. Це включає необхідність приватизації державних банків та створення внутрішніх інструментів для мобілізації місцевих заощаджень. Ці кроки будуть ще більш важливими з огляду на історію (неправильного) розподілу ресурсів державою в Україні та пов'язані з цим управлінські виклики. Якщо ситуація з безпекою залишатиметься невизначеною після припинення військових дій, критично важливо буде мобілізувати міжнародну підтримку для страхування на випадок війни, щоб підтримати комерційні інвестиції (детальніше про це йдеться у розділі про торгівлю та прямі іноземні інвестиції).

**3. Розвиток місцевої бази інвесторів та культури акціонерів.**

Збалансований і стійкий фінансовий сектор не має надто покладатися на боргове фінансування – потрібно також залучати державні та приватні інвестиції через ринкові канали (ЄБРР, 2015). Війна знищила значну частку акціонерного капіталу в економіці. Отже, необхідно буде закласти основи для розвитку ефективних і ліквідних ринків капіталу.

**4. Збільшення частки сталого фінансування.**

Величезний виклик, пов'язаний з відбудовою, надає можливість збільшити частку сталих проектів, що підтримуються фінансовим сектором. Це дозволить



Україні зробити свій внесок у боротьбу з глобальним потеплінням та мобілізувати соціальних інвесторів.

- 5. Сприяння фінансовій інклюзії.** Поглиблення фінансового сектору має принести користь широким верствам українського суспільства та покращити життя людей у довгостроковій перспективі.

### 4.2 Робота з непрацюючими кредитами, що залишилися після війни

Станом на середину 2022 року, за оцінками Київської школи економіки, збитки, завдані фізичним активам в Україні, перевищують 100 мільярдів євро. Частина банківської застави була пошкоджена або знищена, або зараз знаходиться на окупованих територіях. Інші підприємства переважно постраждали від економічного спаду та переміщення населення, спричиненого війною, хоча їхні активи не постраждали, а бізнес-моделі можуть бути життєздатними після відновлення миру. Оскільки аудитори наразі не можуть відвідати багато бізнес-об'єктів, всебічна та детальна оцінка якості активів може бути завершена лише після припинення бойових дій. Одразу після закінчення війни необхідно буде провести комплексну перевірку якості активів (ПЯА), яка дозволить НБУ визначити потреби в рекапіталізації конкретних банків.

Після перевірки якості активів необхідно буде запровадити загальногалузовий та стратегічний підхід до вирішення проблеми непрацюючих кредитів. Цей процес має бути ефективним і швидким, а також уникати дискримінації за типами банків (наприклад, між державними та приватними чи банками з українським та іноземним капіталом). Уряди можуть обирати між децентралізованим, напівцентралізованим та централізованим підходами до реструктуризації боргу (Laeven та Laryea, 2009; De Haas та Knobloch, 2010). При децентралізованому підході право власності щодо проблемних активів залишається за банками-кредиторами, які самостійно здійснюють управління такими активами. Уряди не втручаються і дозволяють кредиторам та боржникам врегулювати та реструктуризувати проблемні кредити на двосторонній основі, використовуючи чинне законодавство про неплатоспроможність та за необхідності можливість звернення до суду. У випадку України Київський підхід може стати додатковим інструментом, хоча він ще не використовується всіма банками.

Уряди також можуть застосовувати більш активний децентралізований підхід. Наприклад, вони можуть сприяти численним добровільним угодам між банками та позичальниками поза межами судової системи (так званий «Лондонський підхід»). Це передбачає створення загального механізму, який групи кредиторів можуть використовувати для організації добровільних позасудових рішень у разі дефолту компанії. Кредитори співпрацюють

у координаційних комітетах під керівництвом провідного банку з метою скоординованої реструктуризації компаній, що заявили про дефолт. Більшість кредиторів повинні погодитися з планом реструктуризації та виконати його. Якщо цей підхід добре працює, він може дозволити відносно великій частці компаній, які потребують фінансової реструктуризації, але є фундаментально стійкими, продовжувати свою діяльність без перерви. Також можна уникнути банкрутства через надмірно дорогі, обтяжливі та тривалі судові процедури. Однак, як це не парадоксально, такий підхід працюватиме лише тоді, коли кредитори зможуть хоча б до певної міри пригрозити фірмам-боржникам більш формальними процедурами ліквідації у разі недостатньої співпраці. Таким чином, він не є повною заміною недосконалим формальним процедурам неплатоспроможності з використанням судової системи.

Повністю децентралізовані підходи є можливими лише якщо обсяг непрацюючих активів у банківській системі є відносно невеликим. Однак криза може призвести до такого значного зростання проблемної заборгованості, що стабільність банківської системи опиниться під загрозою. Зокрема це може статися через ризик перевантаження звичайних механізмів врегулювання проблемної заборгованості. Більше того, кількість справ про банкрутство може бути настільки великою, що місцеві суди не зможуть впоратися з ними в розумні строки. Навіть якщо і банки, і суди в принципі зможуть впоратися з дуже великою кількістю випадків звернень стягнення на заставне майно, такий нескоординований підхід все одно може бути неоптимальним для банківської системи в цілому, оскільки ціни на заставне майно можуть ще більше знизитися. Таким чином, можна зробити висновок про необхідність більш централізованих програм реструктуризації боргу, якщо імовірно, що масштаб проблеми матиме наслідки для економіки в цілому, або якщо існує явний брак спроможності судової системи (або самих банків) розглядати справи підприємств, що порушили зобов'язання, на індивідуальній основі. Повоєнна ситуація в Україні майже напевно підпадає під цю категорію.

Другий підхід, якого може дотримуватися уряд, є напівцентралізованим, коли проблемні активи низки банків відокремлюються в таку ж кількість приватних або напівприватних «поганих банків». Прикладом цього є підхід Швеції на початку 1990-х років. Більшість великих шведських банків створили власні «погані банки». Цей підхід може досить добре працювати в концентрованих системах з кількома великими банками.

Нарешті, третій підхід полягає у створенні централізованої державної компанії з управління активами (КУА) або «поганого банку». Централізований підхід був обраний багатьма країнами Азії після фінансової кризи 1997-98 років (Schaefer and Zimmermann, 2009) та кількома країнами ЄС після європейської

кризи суверенного боргу (наприклад, Ірландія, Іспанія та Словенія). Вставка 1 містить опис того, як централізований підхід до непрацюючих кредитів працював у Південній Кореї після фінансової кризи 1997-98 років.

Основна перевага централізованого підходу – це економія на масштабах. Централізовані КУА краще здатні консолідувати та поступово відпрацьовувати подібні активи. Вони можуть трансформувати свій вплив у сильнішу позицію на переговорах з великими та політично впливовими позичальниками. Централізоване рішення також більш придатне для використання міжнародного донорського фінансування (яке, ймовірно, буде доступне у випадку України). Існує також управлінський аргумент на користь централізованого підходу. Там, де бракує фахівців із врегулювання проблемних кредитів, може бути легше координувати набір та підготовку кваліфікованих кадрів в одній установі, ніж змушувати кілька установ конкурувати за невелику кількість фахівців.

### **Вставка 1. Досвід Кореї з масштабного врегулювання непрацюючих кредитів**

У 1997-98 роках Республіка Корея пережила серйозну кризу ліквідності, що настала після періоду швидкої лібералізації фінансових ринків та ринків капіталу, яка не супроводжувалася адекватним управлінням пруденційними ризиками в економіці. Після кризи, з метою подолання системних та масштабних проблемних кредитів, корейський уряд застосував успішний централізований підхід. У березні 1998 року, за оцінками МВФ, непрацюючі кредити досягли піку на рівні 17% від загального обсягу валових кредитів банків (28% від ВВП). До кінця 2002 року рівень непрацюючих кредитів знизився до менш ніж двох відсотків.

Хоча корейський підхід передбачав залучення державної агенції для роботи з непрацюючими кредитами, він мав ринкову основу. Вирішення проблеми непрацюючих кредитів було частиною різних заходів фінансової реструктуризації, які уряд розпочав для реформування як недостатньо контрольованого банківського сектору, так і корпоративного сектору з високим рівнем заборгованості відповідно до угоди з МВФ. Із 33 банків у 1997 році п'ять комерційних банків з низьким коефіцієнтом достатності капіталу та нежиттєздатними перспективами були ліквідовані, а 11 банків були об'єднані з іншими до кінця 2007 року.

Уряд створив Фонд управління непрацюючими активами, який випустив гарантовані державою комерційні облігації, що мали б компенсувати комерційним банкам вартість переданих йому непрацюючих активів. Відповідальність за функціонування та управління фондом було покладено на Корейську корпорацію з управління активами (КАМСО).

КАМСО використовувала формулу для оптової купівлі непрацюючих кредитів на основі легкодоступних ринкових даних (таких як оцінка застави у виграних судових справах) з угодою про розподіл будь-якого залишкового прибутку після майбутнього врегулювання, несучи при цьому всі збитки, якщо такі є, після придбання (врегулювання постфактум). Оскільки середовище для раціональних методів оцінки з часом покращилося, КАМСО почала розраховувати поточну вартість активів з 1999 року, одночасно стандартизуючи методи оцінки. Таблиця 1 наводить більш детальну інформацію про еволюцію підходу КАМСО до придбання непрацюючих кредитів.

**Таблиця 1.** Короткий опис методології придбання непрацюючих кредитів КАМСО (1997 р. – по теперішній час)

Період	Метод	Передумови	Перевага	Недолік	Критерії купівлі
1997 рік	Комплексна закупівля з розрахунком постфактум	Незначний попередній досвід, стислі терміни	Прості переговори щодо придбання непрацюючих кредитів	Спори з питань розрахунків, бухгалтерського обліку	75% дійсної вартості застави для звичайного забезпеченого кредиту
1998 рік	Комплексна закупівля за заздалегідь визначеною ціною	Виправлення недоліків розрахунків заднім числом	Швидкий процес, відсутність проблем з обліком	Спори щодо заздалегідь визначеної ціни	45% від суми основного боргу для звичайного забезпеченого кредиту
1999 рік	Розрахунок поточної вартості з коефіцієнтом успішних торгів	Стабілізація економіки дозволила визначити більш реалістичні ціни на непрацюючі кредити	Відображення ринкових цін	Квазі-дисконтований грошовий потік із менш прийнятною ставкою дисконтування	Чиста приведена вартість (NPV) із середнім по країні коефіцієнтом ставки, що використовується на судових аукціонах із продажу заставного майна
Теперішній час	Дисконтований грошовий потік з достовірними статистичними даними	Зростання ринку непрацюючих кредитів, більш логічний підхід	Легке узгодження ціни на непрацюючі кредити, що повністю відображає ринкові ціни	Вища вартість через необхідність залучення приватних аудиторських фірм до процесу оцінки	Чиста приведена вартість (NPV) з достовірними статистичними даними, включаючи коефіцієнт успішних торгів

Джерело: КАМСО

Щойно ринок стабілізувався, КАМСО почала розробляти різні фінансові продукти, щоб максимізувати рівень повернення придбаних непрацюючих кредитів. Підходи включали об'єднання активів та їх продаж на міжнародних торгах, а також випуск цінних паперів, забезпечених активами (asset-backed securities – ABS). Комісія з фінансових послуг Кореї (FSC) підтримала цей процес, наприклад, розробивши законопроект про сек'юритизацію активів. Таким чином, КАМСО ефективно сприяла створенню приватного ринку непрацюючих кредитів. Згодом великий обсяг продажів портфельів непрацюючих кредитів привабив на корейський вторинний ринок непрацюючих кредитів відомі компанії, що працюють із проблемними активами. Успішна сек'юритизація непрацюючих кредитів шляхом випуску ABS також привела до розвитку ринку ABS, забезпечених не лише знеціненими, але і якісними активами, що сприяло подальшому розвитку внутрішніх ринків капіталу в Кореї.

Як напівцентралізовані, так і централізовані рішення – якщо вони застосовуються прозоро і супроводжуються адекватною рекапіталізацією банків – можуть запобігти надмірній схильності банків до ризику. Вони також можуть допомогти уникнути тривалого залучення великої кількості працівників банків до управління непрацюючими кредитами. Це має сприяти покращенню умов для нового кредитування. На противагу цьому, простого «замороження» поганих активів на балансах банків може бути недостатньо для відновлення довіри інвесторів. Як наслідок, банки можуть бути не в змозі залучити новий капітал.

Ситуація у післявоєнній Україні, ймовірно, вимагає або централізованого, або напівцентралізованого підходу, враховуючи масштаб проблем. Крім того, важливо підкреслити, що (значна) частина всіх непрацюючих кредитів може бути прямим наслідком військових дій та окупації, а не економічної кризи як такої. Відшкодування (частини) вартості кредитів у таких випадках буде відрізнятися від традиційних посткризових заходів, які передбачають судові позови, переговори та/або стягнення застави з боржників. Натомість, це буде подібним до стягнення застави під час окупації Криму у 2014-2015 роках.

Особливий сенс має централізація у спеціалізованій агенції кредитів, які втратили вартість через війну, і які можуть бути відшкодовані пізніше за рахунок претензій України до російських активів, заморожених у третіх країнах. У такому разі роль агенції полягатиме в наданні доказів того, як втрата застави пов'язана з війною. В альтернативному варіанті можна було б покласти відповідальність за адміністрування такого централізованого підходу на існуючу державну установу, таку як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО). Юридичні процедури, пов'язані з виплатою репарацій та їхньою прив'язкою до втраченої застави, можуть зайняти певний час і будуть супроводжуватися значною невизначеністю. Водночас концентрація поганих кредитів в одній установі може вивільнити капітал у банківській системі для відновлення кредитування. Інші кредити можуть бути врегульовані за допомогою спрощеного підходу до позасудового врегулювання та арбітражу, наприклад, шляхом подальшого перегляду та вдосконалення «київського підходу».

Вирішальне значення матимуть визначення послідовності перегляду якості активів, створення нової агенції (за необхідності) та право на рекапіталізацію. Підготовка до поглибленої перевірки якості активів може і має розпочатися ще під час війни. Після закінчення війни слід негайно провести детальний аналіз якості активів, а після цього – швидко рекапіталізацію з використанням підготовлених планів фінансового відновлення для конкретних банків. Хоча рекапіталізація банків під час війни є малоімовірною, планування має

розпочатися завчасно, щоб надалі забезпечити довіру до банків. Для тих банків, які продовжують залишатися прибутковими, початкова рекапіталізація може розпочатися вже під час війни.

Після закінчення війни та завершення перевірки якості активів, імовірно, знадобляться масштабні вливання в акціонерний капітал банків. Рекапіталізація може бути здійснена шляхом прямих вливань капіталу або надання субординованого боргу урядом, материнськими компаніями «донькам» іноземних банків, що залишилися, або приватними власниками незалежних українських банків. У випадку державних банків чи будь-якої нової націоналізації, рекапіталізація має супроводжуватися комерціалізацією банків (запровадженням незалежних членів наглядових рад, ринкових заробітних плат, належних стандартів управління ризиками та андеррайтингу, підвищенням прозорості) та зрештою приватизацією. Вкрай важливо налагодити співпрацю з європейськими банківськими групами, що працюють в Україні, та регуляторними органами їхніх країн на ранній стадії, щоб гарантувати, що підхід до рекапіталізації не призведе до їхнього виходу з країни.

### **4.3 Відновлення стабільного розвитку фінансового сектору**

#### *Посилення комерційного спрямування банківського сектору*

Банківський сектор України тривалий час страждав від згубних наслідків політично мотивованого кредитування. Тому його післявоєнний перезапуск надасть українському уряду можливість очистити не лише баланси банків, але і їхню структуру власності та управління, де це необхідно, за міжнародної підтримки. Для цього потрібно буде запровадити ще більш сувору перевірку власників та директорів банків з метою усунення кредитування пов'язаних осіб, спираючись на позитивний досвід після кризи 2014-2015 років.<sup>183</sup>

Поглиблення реформування банківського сектору України вимагатиме приватизації більшості основних державних банків, на які, ймовірно, припадатиме ще більша частка всіх банківських активів після війни. Фундамент реформування державних банків був закладений у лютому 2018 року, коли влада затвердила ключові принципи стратегічного реформування державних банків. Тоді було визначено чотири пріоритети: реалізація стратегій відновлення комерційної стійкості та прибутковості; покращення корпоративного управління, дисципліни та виконання стратегій; заходи з підвищення якості активів та зміцнення балансів; вихід держави з власності банків у середньостроковій перспективі.

<sup>183</sup> Вищі стандарти належної перевірки власників банків особливо необхідні для запобігання набуття банками з політично пов'язаними власниками системного характеру. Це також може запобігти виникненню проблем, подібних до тих, які зараз переживає Альфа-Банк – дочірній банк найбільшого приватного банку Росії та одного з найбільших банків України, – кілька ключових акціонерів якого (як і материнського банку) потрапили під санкції західних країн та України.



Для збільшення обсягів ринкового кредитування слід розпочати планування приватизації державних банків, можливо, шляхом їх продажу високоякісним іноземним стратегічним інвесторам, які мають довгостроковий інтерес до країни. Зважаючи на ймовірний високий ступінь невизначеності одразу після війни, уряд міг би стимулювати міжнародні банківські групи до входження, розширення (або збереження) діяльності в Україні, пропонуючи їм фінансування мезонінного типу<sup>184</sup> на привабливих умовах на післявоєнний період, що дозволить їм згодом створювати чи відновлювати капітал. Потрібно мобілізувати уряди країн-донорів та міжнародні фінансові установи для надання такого фінансування. Уряд також може (частково) приватизувати банки шляхом їх лістингу на національній або міжнародній фондовій біржі.

Ключовою проблемою, яку необхідно терміново вирішити, є те, що державні банки, як і раніше, неохоче йдуть на списання або реструктуризацію боргу у спосіб, який зменшить вартість будь-яких (заставлених) державних активів. Хоча немає законодавчих обмежень на проведення фінансової реструктуризації державними банками поза межами Закону про фінансову реструктуризацію,<sup>185</sup> на практиці існує думка, що будь-яка реструктуризація кредитів, яка передбачає (часткове) списання, може бути оскаржена правоохоронними органами і розглядатися як незаконне привласнення або пошкодження державного майна.<sup>186</sup> Це може призвести до порушення кримінальних справ проти керівництва чи фахівців з кредитування, якщо прокуратура захоче захистити інтереси держави, розпочавши розслідування.<sup>187</sup> Тому державні банки продовжують пролонгувати кредити, суттєво подовжуючи строки погашення, що перешкоджає більш ретельному очищенню їхніх балансів. Слід також розглянути можливість передачі всіх непрацюючих кредитів державних банків до управління централізованої компанії з управління активами (КУА).

### *Регуляторна гармонізація з ЄС*

Україна є країною-кандидатом на вступ до ЄС і прагне набути членства в ЄС якнайшвидше. Регуляторне та інституційне узгодження із законодавством ЄС може забезпечити важливі економічні вигоди ще до вступу. Поступово це допоможе зробити українську регуляторну та наглядову систему надійнішою, а банківський сектор більш стійким. Потрібно узгодити українську нормативно-

<sup>184</sup> Мезонінне фінансування – це гібрид боргового та акціонерного фінансування, який надає кредитору право конвертувати борг у частку в капіталі компанії у разі дефолту.

<sup>185</sup> Важливо зазначити, що стаття 8 Закону про фінансову реструктуризацію (ЗФР) прямо вказує на те, що державні банки мають право брати участь у фінансовій реструктуризації і що вони можуть погоджуватися на всі заходи, передбачені планом реструктуризації, в тому числі і на списання заборгованості. На сьогоднішній день, однак, жодна з реструктуризацій, проведених в рамках ЗФР, не передбачала скорочення основної суми боргу або відсотків, що свідчить про те, що навіть у відносно захищених рамках Київського підходу державні банки відчують дискомфорт від будь-якої реструктуризації, яка передбачає зменшення вартості відповідних активів.

<sup>186</sup> За ознаками ст. 191 (привласнення) або ст. 190 (шахрайство) Кримінального кодексу України.

<sup>187</sup> На відміну від цього, у випадку з приватними банками, прокуратура, як правило, розпочинає розслідування лише тоді, коли банк сам звертається з проханням розслідувати дії конкретної посадової особи (осіб), що на практиці трапляється досить рідко.

правову базу з банківською пруденційною системою ЄС, а саме з Регламентом про вимоги до капіталу (CRR) та відповідною Директивою (CRD), за допомогою яких стандарти Базельського комітету були імплементовані в ЄС.<sup>188</sup> Процес зазвичай завершується позитивним висновком про відповідність, який видається Європейською Комісією на основі технічної оцінки, проведеної Європейським органом банківського нагляду (European Banking Authority – ЕВА).

Узгодження нормативно-правової бази може сприяти вирівнюванню умов діяльності дочірніх компаній міжнародних банківських груп та підтримці довгострокової стійкості транскордонної діяльності в Україні. Наприклад, приведення українського законодавства щодо професійної таємниці та конфіденційності у відповідність до стандартів ЄС уможливить участь України у спільних наглядових колегіях та колегіях з питань врегулювання неплатоспроможності. Крім того, досягнення еквівалентності нагляду з ЄС значно знизить регуляторну вартість діяльності європейських банків в Україні. Це стимулюватиме іноземні банки продовжувати підтримувати свої українські дочірні банки та зробить Україну привабливішою для входу чи повернення інших фінансових установ.

#### *Розвиток гривневого грошового ринку*

Для забезпечення повернення до макроекономічної стабільності після війни та стабільного відновлення фінансового сектору Україні необхідно буде повернутися до режиму гнучкого обмінного курсу та інфляційного таргетування. З часом, як і інші країни ЄС, Україна, можливо, захоче розглянути можливість запровадження євро. Однак у перші роки після війни гнучкий обмінний курс буде корисним для поглинання шоків та управління інфляційним тиском, спричиненим як швидким зближенням реальних заробітних плат (починаючи з дуже низької бази), так і очікуваними значними міжнародними фінансовими надходженнями.

Отже, необхідно буде докласти зусиль для сприяння розвитку глибоких і ліквідних гривневих грошових ринків, спираючись на кроки, зроблені в довоєнний період. Влада повинна заохочувати розвиток нових фінансових продуктів, прив'язаних до базового Українського індексу міжбанківських ставок овернайт (UONIA). Подальше поглиблення внутрішніх ринків РЕПО з контролем ризиків через розрахунковий центр має стати пріоритетом, особливо з огляду на обмеження, з якими стикаються банки на двосторонніх ринках РЕПО в умовах посилення лімітів на контрагентів. Ці дії також допоможуть закласти основу для поглиблення банківської системи.

<sup>188</sup> Також слід розпочати підготовку до імплементції Регламенту ЄС щодо сталого фінансування. Поінформованість та здатність управляти ризиками, пов'язаними зі зміною клімату, може посилити стійкість бізнес-моделей банків до фізичних ризиків та ризиків перехідного періоду, пов'язаних зі зміною клімату.

### *Розвиток фондового ринку*

Вкрай важливо переорієнтувати фінансовий сектор на ринки капіталу, оскільки українські компанії та підприємці потребуватимуть ширшого спектру інструментів для підтримки зростання свого бізнесу. Крім того, багато підприємств виснажили власний капітал під час війни, що також обмежує їхню здатність брати на себе додаткові борги.

Для пожвавлення ринку цінних паперів, що зароджується, необхідні подальші регуляторні реформи та гармонізація. В Україні все ще відсутній закон про фінансову заставу, який є життєво важливим та фундаментальним для банків, фінансових компаній та альтернативних постачальників боргових ресурсів для ефективного залучення коштів та використання деривативів, операцій РЕПО, кредитування за цінними паперами та інструментів ринку капіталу. Реформування ринків деривативів необхідне для того, щоб Україна отримала від Міжнародної асоціації свопів та деривативів (International Swaps and Derivatives Association – ISDA) схвальний юридичний висновок щодо взаємозаліків та ліквідаційних взаємозаліків. Це дозволить об'єднати всі платежі між двома сторонами в один нетто-платіж, зменшивши таким чином загальний ризик. Додаткові реформи мають уможливити випуск облігацій з покриттям, а також сек'юритизацію.

Зважаючи на значний інтерес соціальних та відповідальних інвесторів до підтримки економічного відновлення України, регулятор ринку цінних паперів (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – НКЦПФР) має визначити пріоритетом розробку та впровадження нормативно-правових актів, що дозволять випускати корпоративні та муніципальні облігації з цільовим соціальним спрямуванням надходжень від їх випуску. Соціальні облігації, облігації сталого розвитку та облігації, прив'язані до сталого розвитку, можуть бути важливим джерелом фінансування під час повоєнного відновлення. Хоча вони є звичайними борговими інструментами, їхні доходи використовуються для фінансування або рефінансування відповідних соціальних та інфраструктурних проектів (таких як доступна інфраструктура, доступ до основних послуг або продовольча безпека). Для того, щоб кваліфікуватися як соціальні облігації, облігації сталого розвитку або облігації, прив'язані до сталого розвитку, мають бути виконані певні умови, пов'язані з використанням надходжень, процесом оцінки та відбору проектів, а також управлінням надходженнями та звітністю.

Важливо розробити дорожню карту для приведення законодавчої та регуляторної бази України у сфері ринків капіталу у відповідність до законодавства ЄС. Вона включатиме законодавство у сферах інфраструктури

фінансового ринку, ринку цінних паперів та інвестиційних послуг.<sup>189</sup> У першу чергу потрібно забезпечити визнання правовою та бухгалтерською/податковою системами країни інструментів, які широко використовуються в інших країнах для коригування балансу між борговими та акціонерними ризиками. Такі інструменти, як конвертований борг/облігації, варанти, мезонінні цінні папери та привілейовані акції, ймовірно, користуватимуться високим попитом на етапі відбудови.

Уряд може розглянути можливість створення пулу капіталу, який би ефективно поєднував донорське фінансування та приватний капітал. Таке змішане фінансування може бути розгорнуте у формі гібридних акцій, які самоліквідуються, наприклад, мезонінних інструментів чи боргових зобов'язань у поєднанні з варантами. Управління таким фінансуванням могла б здійснювати установа з фінансування розвитку з метою роботи з обраними банками. Така структура могла б забезпечити відносно просте і широкомасштабне залучення акціонерного капіталу.

Крім того, Україна може стимулювати розвиток внутрішнього фондового ринку шляхом створення нової приватної інституції з міноритарними пакетами акцій державних компаній. Як приклад можна взяти нещодавно створений та успішний фонд у Румунії (Fondul Proprietatea). Цей фонд може бути використаний для надання допомоги компаніям у подальшому вдосконаленні управління та зміцненні їхньої діяльності та прибутковості, що зрештою приведе їх до лістингу на внутрішньому фондовому ринку за вищою вартістю або до передачі їх стратегічним інвесторам (наприклад, у випадку державних банків).

Подальші кроки можуть включати створення торговельного репозитарію, можливо, в рамках НБУ, для позабіржових операцій з деривативами та цифрові ініціативи. Вони можуть включати, наприклад, використання технології розподіленого реєстру для послуг на ринках капіталу; запровадження смарт-контрактів для документування цінних паперів та розробку системи електронного голосування для власників цінних паперів. Ці напрямки реформ можуть бути реалізовані в середньостроковій та довгостроковій перспективі і повинні бути узгоджені з ЄС.<sup>190</sup>

Паралельно з вирішенням проблем у законодавчому та регуляторному контексті необхідно буде продовжувати розширювати базу внутрішніх інвесторів. Серед можливих варіантів політики – запровадження обов'язкового

<sup>189</sup> Конкретні інструменти Європейського Союзу, до яких Україна має адаптуватися, включають Директиву про ринки фінансових інструментів (MiFID II) та пов'язане з нею регулювання (MiFIR), Директиву про центральні депозитарії цінних паперів (CSDR), Директиву про зловживання на ринку (MAR), Директиву про європейську ринкову інфраструктуру (EMIR), Механізм гармонізації підходів до схем колективного інвестування (UCITS), Директиву про менеджерів альтернативних інвестиційних фондів (AIFMD) та інші.

<sup>190</sup> Перший загальноєвропейський нормативний акт у цій сфері – Регламент ринків криптоактивів (MiCA) – був схвалений Радою Європи у 2022 році.

накопичувального рівня пенсійної системи, за наявності відповідних умов, та стимулювання добровільних індивідуальних пенсійних заощаджень. Для того, щоб ринок акцій почав розвиватися, необхідно також продовжувати вдосконалювати законодавство із захисту прав акціонерів. Підтвердження та передача прав власності на акції має бути швидким, простим та недорогим процесом. Для цього потрібні прозорі правила лістингу, делістингу та примусового викупу акцій. Нарешті, необхідно консолідувати інфраструктуру ринків капіталу та розглянути можливість залучення в Україну міжнародної біржової платформи.

### *Житлове фінансування*

Одразу після війни необхідність проведення масштабних перевірок якості активів та ймовірні вимоги до рекапіталізації банків можуть обмежити їхню спроможність розгортати широкомасштабне житлове кредитування. У цьому контексті роль добре продуманих донорських та державних рішень буде надважливою. Уряд може забезпечити довгострокову стійкість зусиль з відбудови, впроваджуючи ринкові рішення, які допоможуть фінансовому сектору збільшити обсяги житлового фінансування.

Гарантії за житловими кредитами можуть допомогти знизити ризики для кредитора і, відповідно, ставки, які сплачують позичальники. Гарантії можуть надаватися як фізичним особам, які бажають отримати іпотечні кредити, так і будівельникам та девелоперам, які хочуть отримати проектне фінансування або кредити на будівництво. Критерії застосування таких гарантійних схем можуть допомогти уряду зосередити увагу на певних позичальниках – наприклад, ветеранах або тих, чиє майно було зруйноване під час війни. З цією ж метою можуть бути використані механізми розподілу ризиків, пов'язаних із банкрутством боржника, а також змішані фінансові продукти.

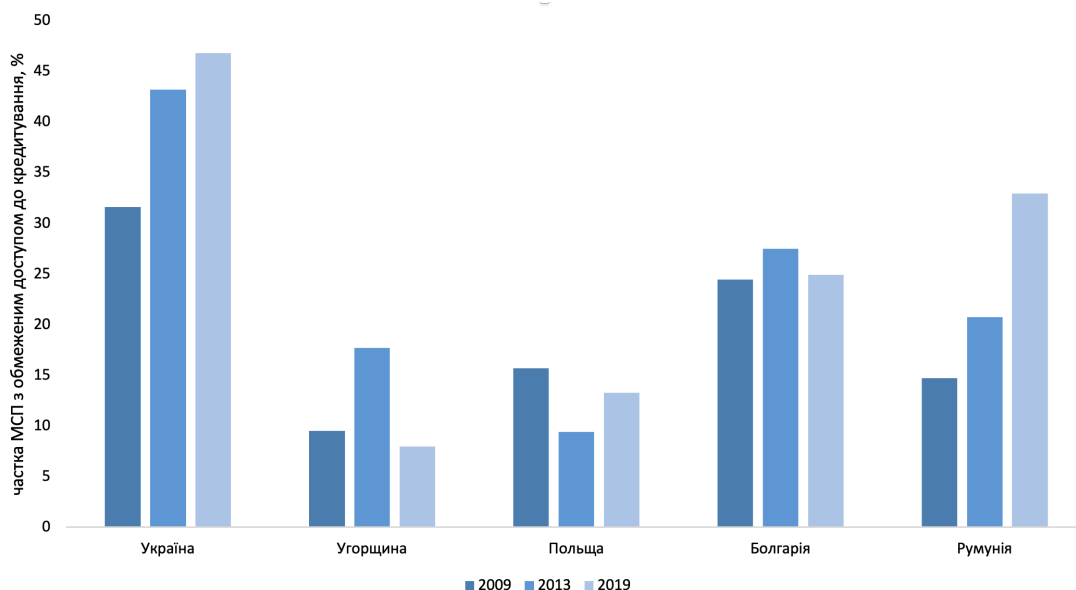
Хоча розробка необхідної нормативно-правової бази потребуватиме часу, запровадження нових фінансових продуктів допоможе мобілізувати додаткові приватні ресурси. Іпотечні облігації та сек'юритизація, законодавча база для яких наразі розробляється, можуть використовуватися як фінансовими установами, так і належним чином керованими державними структурами, що реалізують державні програми кредитування. Іпотечні облігації та притаманне їм подвійне покриття ризику зменшать ризики для зовнішніх інвесторів, які в іншому випадку можуть вважати ринок занадто ризикованим для входу на нього. Крім того, створення комплексної системи для інфраструктурних та соціальних облігацій також сприятиме залученню інвесторів. Поєднання обох видів облігацій, наприклад, у формі забезпечених соціальних облігацій, може допомогти оптимізувати можливості фінансування для приватного сектору.

### Фінансування малого бізнесу та фінансова інклюзія

Поглиблення фінансового сектору України має принести користь широким верствам населення, сприяючи таким чином відновленню робочих місць та засобів до існування. Банки – особливо ті, які традиційно орієнтуються на великі, державні та/або пов'язані з ними компанії – повинні будуть скоригувати свою практику кредитування, щоб стати більш інклюзивними та доступними кредиторами. Це вимагатиме кращого розуміння фінансових та нефінансових потреб фізичних осіб та малих і середніх підприємств (МСП). Ще до війни частка МСП, які мали обмежений доступ до кредитування, була високою і продовжувала зростати (рис. 4).

Уряд України запровадив декілька програм підтримки МСП, орієнтованих на підтримку бізнесу під час пандемії COVID-19, які передбачають часткову компенсацію відсотків за кредитами, а також часткові кредитні гарантії. Деякі з цих програм можуть бути використані знову після війни, наприклад, для стимулювання банків до кредитування недостатньо обслуговуваних сегментів ринку, таких як МСП, що належать жінкам, та більш ризикових сегментів, таких як стартапи, а також фізичні особи-підприємці, які розпочали свою діяльність нещодавно і не мають тривалої кредитної історії. Надання оперативної фінансової підтримки постраждалому від війни бізнесу дозволить успішним підприємцям зберегти свій підприємницький та організаційний капітал. Витрати на заміщення та відновлення можуть бути особливо високими для жінок та молодих підприємців, які, як правило, мають менший соціальний капітал та стикаються з непропорційно високими бар'єрами у доступі до кредитів навіть у звичайні часи.

**Рисунок 4.** Малі та середні підприємства з обмеженим доступом до кредитів в Україні та схожих країнах



Джерело: Опитування підприємств ЄБРР-ЄІБ-Світового банку. Підприємство визначається як таке, що має обмежений доступ до кредитування, якщо його кредитна заявка була відхилена



або йому не рекомендували подавати заявку на отримання кредиту. Причинами відмови можуть бути складні процедури подання заявки, невідгідні відсоткові ставки, занадто високі вимоги до застави, занадто малий розмір запропонованого кредиту або занадто короткий термін погашення, очікування того, що кредит не буде схвалений. Бізнес класифікують як МСП, якщо у ньому працює від 5 до 99 осіб.

Щоб збалансувати фінансову систему України в бік більшого використання інструментів власного капіталу, уряд може розглянути механізм податкових стимулів для підтримки бізнесу, який хотів би залучити капітал. Уряд також може посилити роль Факторингового хабу, створеного у 2020 році, щоб зробити факторингові послуги доступними для ширшої групи МСП. Нарешті, донорська консультативна підтримка МСП може допомогти постраждалому від війни, але життєздатному бізнесу розширитися та, де це доречно, діджиталізувати свої бізнес-процеси. Малим експортерам може бути надана підтримка у дотриманні стандартів ЄС. Це буде особливо важливо для підприємств, які залежали від торгівлі з Росією та Білоруссю і потребують доступу до нових ринків.

Цифровізація банківської діяльності може мати вирішальне значення для того, щоб зробити банківські продукти та послуги більш доступними для фізичних та юридичних осіб, які не отримують достатнього рівня обслуговування. Особливу увагу слід приділити вдосконаленню грошових переказів та транскордонних платіжних послуг, щоб забезпечити фінансовий зв'язок нової іноземної діаспори з друзями та родичами на батьківщині. Надходження грошових переказів слід використовувати для підтримки засобів до існування людей, у тому числі шляхом сприяння новим підприємницьким ініціативам. Цифрові інструменти також можуть бути використані для підвищення фінансової грамотності населення, спираючись на досвід інших східноєвропейських країн, таких як Естонія.

### *Залучення зовнішнього фінансування та збереження фінансової стабільності*

Після війни Україна значною мірою потребуватиме зовнішнього фінансування, що передбачатиме масштабні фінансові надходження протягом тривалого часу. У цей період слід приділити особливу увагу підтримці макроекономічної стабільності, зокрема, уникаючи надмірного припливу іноземного фінансування в низькопродуктивні інвестиції або споживання. Попередні випадки швидкого припливу фінансових ресурсів закінчувалися економічними кризами, що підривало підтримку населенням ринкової фінансово-економічної системи<sup>91</sup>

Доларизація банківських кредитів та депозитів знизилася з нещодавнього максимуму у майже 60 відсотків у 2014 році, здебільшого завдяки новим правилам НБУ, які передбачають, що нові кредити фізичним особам мають

<sup>91</sup> Українські домогосподарства, які більше постраждали від світової фінансової кризи 2008-09 років, більше розчарувалися в ринковій економічній системі та приватній власності (De Haas та ін., 2016).

надаватися в національній валюті. Тим не менш, частка кредитів в іноземній валюті залишається високою – близько 30% безпосередньо перед початком повномасштабної війни, хоча це значною мірою відображає старі кредити в іноземній валюті, видані фізичним особам, а також кредитування в іноземній валюті (часто хеджоване) корпоративного сектору.

Оскільки міжнародні донори допомагатимуть Україні у відновленні після війни, вкрай важливо забезпечити передбачуваність надходження донорських коштів та поступово переорієнтовуватися на комерційні рішення з метою створення динамічного фінансового ринку та ринку капіталу в Україні після завершення періоду відбудови. Виділення значного обсягу ресурсів для страхування ризиків через спеціалізовані агентства, такі як Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (MIGA) Групи Світового банку, стане критично важливим для зниження політичних та військових ризиків. Це може знадобитися протягом тривалого періоду часу, оскільки стійкість будь-яких домовленостей про мир має бути перевірена на практиці.

#### *Посилення органів нагляду*

Регуляторні та правозастосовні повноваження Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР, орган регулювання та нагляду на ринках цінних паперів та деривативів), а також механізми її фінансування потребують подальшого посилення. Це дозволить НКЦПФР відповідати найкращим міжнародним практикам та дозволить Україні приєднатися до Меморандуму Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO).

Нагляд НБУ за страховою діяльністю також потрібно посилити. Після ухвалення нового закону про страхування та рамкового закону про фінансові послуги та фінансові компанії необхідно буде допрацювати підзаконні акти. НБУ також має підготуватися до післявоєнного і давно назрілого очищення страхового сектору, подібного до «капітального ремонту» банківського сектору в 2014 році. Це дозволило б міцнішим гравцям у секторі зростати, а після стабілізації ситуації – залучити нових надійних міжнародних інвесторів до страхового сектору України, який лише зароджується.

Після стабілізації банківського та небанківського фінансових секторів, відновлення наглядової спроможності та покращення стану державних фінансів, уряду слід відновити обговорення вигідних з податкової точки зору індивідуальних накопичувальних рахунків; заохочення розвитку добровільної системи пенсійного забезпечення (III рівень); та з часом розглянути можливість запровадження обов'язкової системи недержавного пенсійного забезпечення (II рівень).

### *Фінансування зеленого переходу*

Повоєнна відбудова створить можливість прискорити «озеленення» економіки України та виконати зобов'язання України щодо Національно-визначеного внеску (Nationally Determined Contribution – NDC). Оскільки Україна стала кандидатом на вступ до Європейського Союзу, з часом на неї буде покладено зобов'язання щодо виконання спільних для ЄС зобов'язань у цій сфері (Копенгагенські критерії).

Фінансовий сектор відіграватиме ключову роль у фінансуванні сталих інвестицій, особливо якщо влада спрямує на цю мету частину коштів, призначених для відбудови, або співпрацюватиме з міжнародними фінансовими установами, які пропонують «зелені» ініціативи (такі як участь у непокритих ризиках, покриття ризиків дефолту та інструменти сприяння торгівлі). Національний банк є членом Мережі для озеленення фінансової системи (NGFS) – об'єднання центральних банків та наглядових органів для співпраці з питань екологізації (озелення) фінансових систем. Такі майданчики мають надати можливість виявити найкращі практики у цій сфері та, за необхідності, отримати підтримку їхнього впровадження в Україні.

## **4 ВИСНОВКИ**

Фінансовий сектор може відіграти вирішальну роль у підтримці відновлення економіки України після війни і, зрештою, її зближення з економікою Європейського Союзу. Навіть коли війна ще триває, влада повинна розпочати підготовку до очищення та оздоровлення комерційних банків. Це включає планування комплексної перевірки якості активів і подальшої рекапіталізації сектору, а також запровадження процедур для спрощеного та, можливо, централізованого скорочення частки непрацюючих кредитів.

Враховуючи незадовільний досвід України у встановленні належного управління в державних банках та компаніях, невдовзі після війни буде критично важливо підготуватися до повної або часткової приватизації державних банків надійними приватними інвесторами, можливо, за підтримки двосторонніх донорів та міжнародних фінансових організацій.

Оскільки європейська інтеграція є головною стратегічною метою України, важливо забезпечити, щоб будь-яке прийняте законодавство відповідало стандартам Європейського Союзу. Поточні ініціативи з узгодження законодавства України із законодавством ЄС мають бути оперативними і охоплювати як банківський сектор, так і ринки капіталу. Ринки капіталу в Україні, що зароджуються, потребують особливої уваги. Існує довгий перелік законів та підзаконних актів, які необхідно ухвалити для створення нормативно-правової бази, необхідної для випуску цінних паперів. Для встановлення та розвитку

ринку цінних паперів ключове значення матимуть зусилля, спрямовані на покращення управління, викорінення корупції та захист міноритарних акціонерів. Фрагментована інфраструктура ринку капіталу країни потребує консолідації та партнерства з великою (європейською) біржею.

Міжнародні фінансові організації відіграватимуть вирішальну роль у процесі реконструкції та відновлення України, подібно до їхньої ролі у сприянні модернізації та зближенню з ЄС у більш розвинутих постсоціалістичних країнах. Одразу після війни роль цих організацій, імовірно, буде значною з огляду на їхнє знання українського ринку, комерційну орієнтацію, зосередженість на належному управлінні та здатності мобілізувати таланти і, зрештою, довіру їхніх провідних акціонерів, які зацікавлені у підтримці України. Важливо налагодити ефективний процес їхньої координації для забезпечення ефективного та безперешкодного спрямування величезних коштів, необхідних для підтримки повоєнної відбудови.

Не менш важливо визнати, що Україна та її фінансовий сектор продовжуватимуть стикатися з підвищеними геополітичними ризиками після війни. Тому довгострокове покриття ризиків країни, наприклад, з боку ЄС чи багатосторонніх банків розвитку, буде необхідним протягом тривалого часу.

## **ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

Beck, T., R. Levine, and N. Loayza (2000), Finance and the Sources of Growth, *Journal of Financial Economics*, 58(1), 261-300.

De Haas, R., M. Djourelova and E. Nikolova (2016), The Great Recession and Social Preferences: Evidence from Ukraine, *Journal of Comparative Economics*, 44(1), 92-107.

De Haas, R. and S. Knobloch (2010), In the Wake of the Crisis: Dealing with Distressed Debt across the Transition Region, EBRD Working Paper No. 112, European Bank for Reconstruction and Development, London.

EBRD (2015), [\*Transition Report 2015-16: Rebalancing Finance\*](#), European Bank for Reconstruction and Development, London.

EBRD (2021), [\*Transition Report 2021-22: System Upgrade: Delivering the Digital Dividend\*](#), European Bank for Reconstruction and Development, London.

Laeven, L. and T. Laryea (2009), Principles of Household Debt Restructuring, IMF Staff Position Note 09/15, International Monetary Fund, Washington, D.C.

La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny (1998), Law and Finance, *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.

Pivovarsky, A. (2003), Ownership Concentration and Performance in Ukraine's Privatized Enterprises. IMF Staff Papers 50(1), 10-42.

Pivovarsky, A. (2016), Stuck in Transition: Successes and Failures of Economic Reform in 'Ukraine Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine,' edited by H. E. Hale and R. W. Orttung, Stanford University Press, 221-244.

Schaefer D. and K.F. Zimmermann (2009), Bad Bank(s) and Recapitalisation of the Banking Sector», DIW Discussion Paper No. 897, German Institute for Economic Research, Berlin.

World Bank. 2022. «Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment, August 2022». Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/pdf/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c.pdf>.

# ВІДБУДОВА ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА МОЖЛИВОСТІ<sup>192</sup>

**Тетяна Дерюгіна**, Університет Іллінойсу

**Олександр Кравченко**, Партнер McKinsey & Co

**Мар Реджан**, Північно-західний університет

### РЕЗЮМЕ

Війна Росії проти України завдала значних збитків енергетичній системі України та світовим енергетичним ринкам. Українська енергетична інфраструктура значно пошкоджена, Україна наразі не контролює деякі генеруючі потужності. Водночас будь-яка криза несе нові можливості. Втім, щоб енергетичний сектор України в майбутньому був стійким та успішним, потрібне стратегічне планування та зміна політики.

У короткостроковій перспективі (під час війни та одразу після неї) пріоритетом України має бути підвищення енергетичної безпеки. Для цього потрібно посилити зв'язки з європейськими електричними та газовими мережами, усунувши вузькі місця в існуючих електромережах та об'єднавши українську розгалужену мережу газогонів із європейськими терміналами зрідженого природного газу (ЗПГ). Україна також має заохочувати ефективне споживання енергії, щоб забезпечити достатню кількість енергії для задоволення базових потреб усіх споживачів.

У довгостроковій перспективі Україні слід інтенсивніше підвищувати енергоефективність. Необхідно вдосконалити стандарти енергоефективності для нових будинків, а також розширити перспективні програми підвищення енергоефективності існуючих будинків. Слід запровадити оплату за споживання, де це можливо, а фінансову підтримку домогосподарствам з низькими доходами, які не в змозі самостійно оплатити вищі рахунки за енергоносії, потрібно надавати у вигляді фіксованої грошової суми, щоб зберегти стимули до заощадження енергії. Модернізація та оптимізація

<sup>192</sup> Ми дякуємо Юрію Городніченку, Олені Павленко, Ілоні Сологуб та учасникам семінару CEPR з відновлення України за корисні коментарі та поради, які значно покращили цей розділ.



опалювальних потужностей (зокрема за рахунок електрифікації та використання біомаси) та тепломереж може ще більше зменшити використання газу. Україна також має сприяти залученню приватного сектора до енергоефективності та забезпечити наявність кваліфікованої робочої сили та належного функціонування відповідних ланцюжків постачання (наприклад, енергоефективних дверей та вікон).

Головна довгострокова ціль України – тісніша інтеграція з Європою, і для енергетики вона буде не менш важливою, ніж для інших секторів. Окрім налагодження тісніших зв'язків із європейськими енергетичними ринками, потрібно працювати над зменшенням втрат енергії та впровадженням реформ, які зроблять українську енергетику більш конкурентоспроможною. У середньостроковій перспективі Україна може повністю забезпечити себе природним газом власного видобутку завдяки одночасному підвищенню енергоефективності, розвитку видобутку газу та збільшенню виробництва біометану. Україна також має працювати над повною реалізацією потенціалу свого сектору відновлюваної енергетики, включно з вітровою, сонячною, водневою, біомасою та іншими альтернативними видами палива. Для цього найважливішим є впровадження політичних реформ, які сприятимуть приватним інвестиціям. Відповідно до європейських трендів, Україні також потрібно продовжувати електрифікацію транспорту (наприклад, легкових автомобілів) і житла (насамперед опалення), щоб у довгостроковій перспективі знизити частку викопного палива у структурі споживання енергії та повною мірою брати участь в енергетичному переході.

Європейські та інші партнери, враховуючи колосальні збитки, завдані Україні, мають визнати, що Україна потребуватиме фінансової підтримки в коротко- та середньостроковій перспективі, щоб ефективно відбудуватися й одночас повноцінно брати участь у зеленому енергетичному переході.

### **1 ВСТУП**

Війна Росії проти України завдала значних збитків енергетичній системі України та світовим енергетичним ринкам. Українська енергетична інфраструктура значно пошкоджена, Україна наразі не контролює деякі генеруючі потужності, що може поставити під загрозу довгостроковий енергетичний баланс країни. Загроза перебоїв у постачанні російських енергоресурсів спричинила стрибок світових цін на енергоносії, від чого найбільше постраждала Європа. Програма декарбонізації опинилася на межі зриву, оскільки європейські країни відновлюють вугільну генерацію, щоб збалансувати свої енергосистеми. Водночас будь-яка криза несе нові можливості, однак для того, щоб енергетичний сектор України був стійким

та успішно розвивався, потрібні стратегічне планування та зміна політики. У цьому розділі описано основні проблеми енергетичного сектору та способи їх вирішення у післявоєнному майбутньому України.

Ми дійшли таких висновків. У короткостроковій перспективі (під час війни та одразу після неї) пріоритетом України має бути підвищення енергетичної безпеки. Для цього потрібно посилити зв'язки з європейськими електричними та газовими мережами та заохочувати ефективніше споживання енергії. У середньостроковій перспективі завдяки інвестиціям у технології біогазу та гідророзриву для освоєння власних нетрадиційних родовищ викопного палива Україна може повністю забезпечити себе природним газом, що посилить її енергетичну безпеку. Але підвищення енергоефективності також має бути пріоритетом, оскільки зниження марнування енергії не лише сприяє енергетичній незалежності, а й покращує фінансовий стан українських домогосподарств та українського уряду. Щоб допомогти втіленню цих ініціатив, український уряд має запровадити реформи, які сприятимуть приватним інвестиціям і конкуренції та загалом залучатимуть більше приватних суб'єктів до енергетичного сектору, оскільки їхнє втілення навряд чи буде успішним без істотної участі приватних компаній.

Головна довгострокова ціль України – тісніша інтеграція з Європою, і для енергетики вона буде не менш важливою, ніж для інших секторів. Для цього Україна має й надалі розвивати зв'язки з європейськими енергетичними ринками, (із залученням приватного сектора) розвивати відновлювану енергетику та, можливо, виробництво водню. Будівництво двох нових реакторів на Хмельницькій АЕС допоможе Україні скоротити викиди вуглецю та забезпечити Європу додатковою безвуглецевою енергією. Європейські та інші партнери повинні зважати на колосальні збитки, завдані Україні, і визнати, що вона потребує фінансової підтримки в коротко- та середньостроковій перспективі. Це дозволить країні ефективно відновлюватися й одночасно повноцінно брати участь у зеленому енергетичному переході.

У наступній частині ми коротко окреслимо передвоєнну енергетичну ситуацію в Україні. У частині 3 ми характеризуємо енергетичну ситуацію під час війни як в Україні (3.1), так і в Європі (3.2). В частині 4 пропонуємо декілька можливостей, пов'язаних з енергетикою, якими Україна може скористатися ще до закінчення війни. Частина 5 описує більш довгострокові можливості.

## **2 ЕНЕРГЕТИЧНЕ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ ПЕРЕД ВІЙНОЮ**

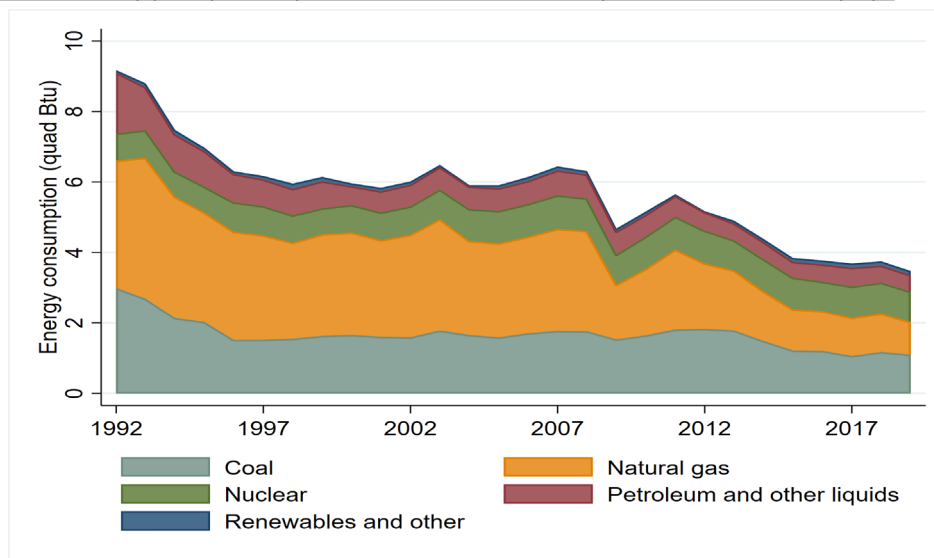
Економіка України протягом тривалого часу була однією з найбільш енергомістких у світі (EIA 2019). У 2019 році енергомісткість України, яка визначається як споживання енергії на долар ВВП, була більш ніж удвічі

вищою, ніж у Польщі чи Німеччині. Хоча це можна частково пояснити структурою промисловості України (наприклад, енергомісткість Канади ще вища), низька енергоефективність також відіграє значну роль. У промислових процесах часто використовуються застарілі технології; енергоефективність будівель низька; відповідне обладнання (наприклад, котли для опалення будівель) застаріле і погано обслуговується; можливостей для підвищення енергоефективності недостатньо. Фірмам і окремим особам важко здійснювати навіть індивідуально вигідні інвестиції в енергоефективність через відсутність доступного фінансування, обмежені стимули через історично регульовані ціни на енергію для домогосподарств, а у випадку мешканців багатоквартирних будинків – через логістичні та організаційні проблеми.

На рисунку 1 показано споживання енергії в Україні з 1992 року за джерелом (EIA 2021). У 2019 році трохи більше чверті споживання первинної енергії в Україні становив природний газ; на вугілля припадало ще 32 відсотки, а на атомну енергію – 25 відсотків. Атомна енергетика виробила понад половину електроенергії у 2019 році (надзвичайно високий показник не лише для подібних країн, але й загалом), а майже 40 відсотків було вироблено з викопного палива.

Середнє споживання енергії з часом знизилося: спад у 1990-х роках був здебільшого спричинений загальною пострадянською деіндустріалізацією, а падіння після 2000 року пов'язано зі зниженням попиту/економічної активності (особливо після незаконної анексії Криму Росією в 2014 році та війною на Донбасі) та підвищенням енергоефективності промисловості (Pikh 2021). Проте, як ми обговорюємо нижче, все ще існують значні можливості для подальшого підвищення енергоефективності.

**Рисунок 1.** Тенденції енергоспоживання в Україні, 1992-2019 р. р.

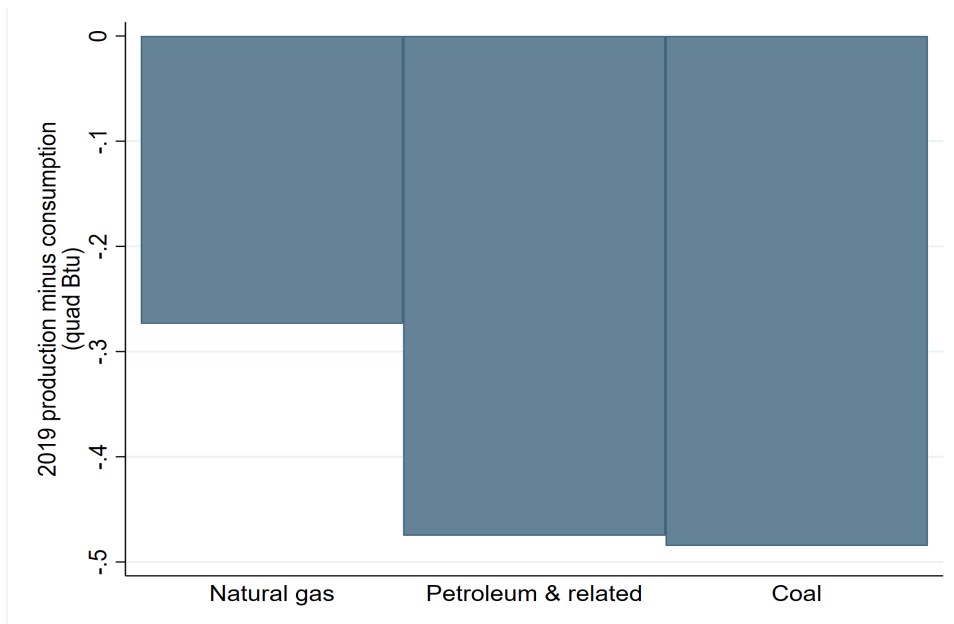


Джерело: Управління енергетичної інформації США

Як видно з рисунку 1, Україна щойно розпочала реалізувати свій потенціал відновлюваної енергетики. У період з 2017 по 2020 рік виробництво вітрової та сонячної енергії виросло у п'ятеро, але все одно становило менш ніж 1 відсоток загального виробництва енергії у 2020 році (біопаливо та відходи становили 4,9 відсотка, а гідроенергія – 0,8 відсотка).

Незважаючи на те, що потужність української електрогенерації історично перевищувала обсяги споживання, до війни Україна загалом не могла забезпечити себе енергією: у 2019 році виробництво енергії покривало лише 64 відсотки споживання. Україна покривала дефіцит за рахунок імпорту викопного палива, особливо вугілля та нафти. На рисунку 2 показано різницю між виробництвом та споживанням енергії у 2019 році за видами енергії (різниця між виробництвом та споживанням дорівнює нулю для атомної енергетики та дуже мала для відновлюваних джерел). Дефіцит нафти та вугілля становив близько 0,5 квадрильйона британських теплових одиниць (БТО), що становило майже 30 відсотків загального споживання енергії. Значним був і дефіцит природного газу. Велика частка імпортних нафтопродуктів надходила з Росії та Білорусі (EIA 2021), що явно є проблемою в майбутньому.<sup>193</sup>

**Рисунок 2.** Різниця між виробництвом та споживанням енергії в Україні за видами, 2019 р.



Джерело: Управління енергетичної інформації США. Примітка: різниця між споживанням і виробництвом атомної енергії дорівнює нулю; різниця між споживанням та виробництвом відновлюваної енергії є дуже незначною, тому її не наведено на цьому графіку.

Незаконна анексія Криму та війна на Донбасі, яка розпочалася в 2014 році,

<sup>193</sup> Натомість імпортна сира нафта переважно надходила до України з Азербайджану, Лівії та Литви (див. <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/ukr>).

вплинули на енергетичний сектор і політику України в кількох аспектах. Видобуток вугілля на Донбасі, який становив значну частку загального видобутку вугілля, був фактично втрачений. Україна також припинила імпорт природного газу з Росії в 2015 році і втратила контроль над (нерозробленими) запасами нафти і газу в Чорному морі (IEA 2020). Ці втрати змусили Україну серйозно працювати над підвищенням ефективності енергетичного сектору, особливо скасуванням субсидованих цін на природний газ, які діяли на той час. Події 2014 року також прискорили інтеграцію України до Європейського Союзу, оскільки Україна стала набагато більш орієнтованою на ЄС і почала узгоджувати регулювання свого енергетичного сектору із законодавством ЄС набагато швидше, ніж це могли би бути.

До повномасштабного вторгнення 2022 року в енергетичному секторі України відбувся прогрес за кількома важливими напрямками. Ціни на природний газ підвищували до ринкового рівня й водночас регулювання енергетичних ринків загалом переходило до європейських стандартів. У 2010 році Україна приєдналася до Договору про енергетичне співтовариство, що дозволило їй продовжити інтеграцію в енергетичні ринки ЄС (електроенергії та природного газу). Енергетичне співтовариство фокусується на створенні та підтримці правової та ринкової стабільності, підвищенні енергетичної безпеки, синхронізації політики, сприянні конкуренції, підвищенні енергоефективності та розвитку відновлюваної енергетики.<sup>194</sup> Приєднання до договору не лише відкрило можливості для України, а й змусило її розпочати змінювати регуляторні вимоги у цих сферах. На початку 2022 ринок газу вже був інтегрований до Європейської мережі операторів систем транспортування газу (ENTSO-G), і тривала синхронізація з Європейською мережею операторів системи транспортування електроенергії (ENTSO-E). Україна також проводила кілька інших важливих реформ енергетичного сектору (наприклад, закриття збиткових вугільних шахт), хоча не всі вони відбулися. Безсумнівно, базуючись на такому фундаменті й вивчивши та розв'язавши попередні проблеми, Україна зможе відновити свою енергетику й підвищити її ефективність після війни.

Як і в інших країнах, в Україні є кілька державних органів, відповідальних за розробку та впровадження енергетичної політики, головним із яких є Міністерство енергетики.<sup>195</sup> Політика щодо енергоефективності та відновлюваної/альтернативної енергетики є компетенцією Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження (ДАЕЕ), яке підпорядковується Міністерству енергетики. Міністерство захисту довкілля

<sup>194</sup> Див. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-energy-community-treaty.html>

<sup>195</sup> Додаткову інформацію можна знайти в ОЕСД (2019), хоча з того часу відбулися деякі зміни. Наприклад, у 2020 році Міністерство енергетики та захисту довкілля (МЕЗД) було розділене на Міністерство енергетики та Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів.

та природних ресурсів регулює використання надр, а, отже, відповідає за розробку політики видобутку викопного палива, тоді як, наприклад, Міністерство фінансів відповідає за оподаткування енергетики. Кабінет Міністрів контролює та координує ці міністерства. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), регулює ринки природного газу та електроенергії, а також теплоенергетику. За захист економічної конкуренції на різних ринках, у тому числі енергетичному, відповідає Антимонопольний комітет України, а за ядерну безпеку – Державна інспекція ядерного регулювання (ДІЯР). Постійна співпраця та координація між міністерствами, іншими національними та регіональними державними органами, міжнародними організаціями, які працюють в Україні, та приватним сектором є ключовими умовами для успішного впровадження реформ і проектів, запропонованих нижче.

### **3 ЕНЕРГЕТИЧНА СИТУАЦІЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ**

#### **3.1 Україна**

Через свою стратегічну важливість енергетичний сектор є пріоритетною цілью для російських атак. За даними аудиту Київської школи економіки (KSE), загальні втрати в енергетичному секторі, пов'язані з війною, станом на червень 2022 року оцінюються у близько 12 мільярдів доларів США, із яких прямі збитки становлять 2 мільярди доларів (KSE 2022). Так, зруйновано або пошкоджено вісім теплоелектростанцій (ТЕЦ), найбільший нафтопереробний завод в Україні (Кременчуцький НПЗ) був пошкоджений і припинив роботу, а видобуток природного газу впав на 10-15 відсотків через втрату родовищ у Харківській області. Понад те, станом на серпень 2022 року Україна не контролювала значну частину своїх генеруючих потужностей – понад 30 відсотків. Сюди входять понад 10 гігават (ГВт) теплової генерації (наприклад, Запорізька ТЕС, Старобешівська ТЕС, Вуглегірська ТЕС); близько 6 ГВт атомної генерації (Запорізька АЕС); і понад 3 ГВт потужностей відновлюваної енергетики (зокрема 90 відсотків вітроенергетичних потужностей України). Для контексту – загальна генеруюча потужність України у 2021 році становила 55 ГВт (EIA 2021).

Наслідки масштабного скорочення генеруючих потужностей були частково пом'якшені пов'язаним із війною падінням споживання. Відповідно до Національного плану відновлення, представленого в Лугано в липні 2022 року, споживання електроенергії протягом перших кількох місяців війни впало на 30-35 відсотків (NCRU 2022). Основною причиною різкого скорочення споживання є падіння промисловості (особливо металургії), за ним іде падіння економічної активності в цілому. Попередні оцінки свідчать, що



споживання електроенергії та газу в сезоні 2022-2023 років скоротиться на 20-30 відсотків порівняно з аналогічним періодом до повномасштабної війни, головним чином через значне падіння промислового виробництва, а також через масштабну міграцію населення. Географічна структура споживання електроенергії також змінилася через значне переміщення населення, викликане війною.

Збитки, пов'язані з війною, мають очевидні негативні наслідки для енергетичної безпеки в коротко- та середньостроковій перспективі. Наприклад, усе ще не працюють пошкоджені ТЕЦ у таких великих містах як Чернігів, Охтирка, Кременчук. Станом на кінець червня 2022 року знеструмленими були майже 600 тис. споживачів, без газу – близько 180 тис. споживачів. Ризики, пов'язані з поточними та можливими майбутніми руйнуваннями, зростають із наближенням зими, оскільки очікується, що опалювальний сезон 2022/2023 буде одним із найскладніших з моменту проголошення Україною незалежності від Радянського Союзу в 1991 році.

Війна значно прискорила інтеграцію енергетичної системи України до Європейської мережі операторів системи передачі електроенергії (ENTSO-E). Готовність Європи об'єднати мережі під час війни свідчить про те, що енергомережу України вважають дуже стійкою: і справді, досі не було проблем з її стабільністю. Інтеграція відкриває нові можливості для співпраці у сфері торгівлі електроенергією, тоді як значне падіння споживання енергії покращило баланс природного газу в Україні та зменшило залежність від його імпорту.

### 3.2 Європа

Незважаючи на те, що цей розділ зосереджений на енергетичному секторі України, його майбутнє тісно пов'язане з майбутнім Європи, тому обговорення європейської енергетичної ситуації є доречним. Війна створила величезні виклики для європейських енергетичних ринків. Перебої з постачанням російського газу змусили Європейський Союз вжити безпрецедентних заходів для пом'якшення кризи як з боку пропозиції, так і з боку попиту.

Історично Європа значною мірою залежала від імпорту російського газу, його частка в загальному споживанні у 2021 році становила майже 40 відсотків загального споживання або 155 мільярдів кубометрів (млрд м<sup>3</sup>) (МЕА 2022). Греція, Фінляндія та країни Східної Європи найбільше залежать від поставок російського газу, одержуючи понад 50 відсотків природного газу з Росії (Statista 2022). Проте в абсолютному вираженні найбільше газу імпортують Німеччина та Італія (IEA 2021). Уже за перше півріччя 2022 року потоки російського газу до Європи скоротилися на 29 млрд кубометрів порівняно з

попереднім роком, а за весь 2022 рік очікується їхнє зменшення на 60-70 млрд кубометрів порівняно з 2021 роком, якщо Північний потік-1 відновить роботу на 20 відсотків потужності. Однак «Північний потік-1» не працює з початку вересня, а нещодавні пошкодження газопроводу<sup>196</sup> роблять малоімовірним відновлення його роботи найближчим часом. Це означає, що поставки газу будуть ще меншими за очікувані.

Європа вжила заходів для вирішення проблеми дефіциту природного газу. По-перше, задіяні альтернативні джерела постачання, щоб компенсувати втрату російського газу. Це зокрема газ, що надходить газогонами (переважно з Норвегії), а також додаткові обсяги зрідженого природного газу (ЗПГ), що переспрямовуються з Азії до Європи. Однак можливості імпорту ЗПГ у короткостроковій перспективі обмежені доступністю ЗПГ на ринку та вузькими місцями інфраструктури: прийомними терміналами ЗПГ та мережею газогонів у Європі.

По-друге, Європейський Союз запровадив заходи зі скорочення попиту на газ. Європа скоротила своє загальне споживання газу приблизно на 20 млрд кубометрів або на 11 відсотків у період з січня по квітень 2022 року, а Єврокомісія висунула пропозицію скоротити споживання природного газу в ЄС на 15 відсотків (40-50 млрд кубометрів) у серпні 2022 року – березні 2023 року. Незважаючи на Зелену угоду, щоб подолати енергетичну кризу, Європа запустила додаткові вугільні енергогенеруючі потужності; однак це не зменшило кількість газу, який перетворюється на електроенергію. Газова генерація все ще потрібна, щоб компенсувати падіння виробництва атомної та гідроенергетики у 2022 році, яке переважно спричинене посухою в Німеччині та Італії та зменшенням доступності ядерної енергії у Франції. Як наслідок, ціни на газ, які вже були високими на початку 2022 року, у 2022 році вирости в рази. І навіть незважаючи на те, що заходи, вжиті Європою для вирішення складної енергетичної ситуації, дали певні результати (наприклад, газосховища заповнюються заздалегідь, і німецькі сховища у середині серпня були заповнені на 75 відсотків), енергетична криза завдає споживачам великих збитків: з початку війни оптові ціни на газ кілька разів перевищували 200 євро за МВт-годину – безпрецедентний рівень для Європи – і залишаються високими.

Отже, довгострокові ціни на енергоносії, енергетичний баланс і джерела імпорту газу залишаються великими відкритими питаннями для Європи, особливо в контексті європейської програми декарбонізації (наприклад, кліматичні цілі програми «Fit for 55»). Ф'ючерси на викиди вуглецю іноді сягали 100 євро, і можуть дорожчати далі в майбутньому. Вугільна генерація, яка

<sup>196</sup> 26-27 вересня 2022 року дві труби «Північного потоку-1» та одна труба «Північного потоку-2» були пошкоджені, як видається, диверсією. На момент написання цього розділу розслідування тривало.

використовується для подолання енергетичної кризи тут і зараз, здається, не є прийнятним довгостроковим рішенням проблеми.

Сьогоднішня енергетична криза в Європі також підкреслює важливість попередніх тенденцій: посилення електрифікації, зосередження на джерелах енергії з нульовим вмістом вуглецю та зростання використання водню (H<sub>2</sub>) для балансування та декарбонізації. Це найважливіші елементи енергетичної безпеки Європи. Навіть за відсутності війни ці тенденції означали б підвищення цін на електроенергію та зростання потреби в імпорті енергії з нульовим вуглецевим слідом у короткостроковій та середньостроковій перспективі, що відкриває потенційні можливості для України.

#### **4. ПРІОРИТЕТИ ТА МОЖЛИВОСТІ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВІЙНИ**

Оскільки Україна переживає період безпрецедентної нестабільності, енергетична безпека має бути головним пріоритетом. Для цього негайні дії з розвитку енергетичного сектору потрібно спрямувати на (1) пом'якшення ймовірних ризиків і підготовку до них та (2) максимальне використання синергії, яка існує між енергетичними секторами України та Європи. Через війну Україна майже напевно обмежена у своїй спроможності проводити глибокі реформи, запускати великі програми та інвестувати або залучати значні приватні інвестиції в енергетичний сектор. Тому багато перспективних можливостей відкриються лише після закінчення війни. Водночас існують певні без- чи низькоризикові можливості, якими Україна може скористатися навіть під час війни.

Оскільки генеруючі потужності України історично виробляли енергії значно більше за споживання, ще до війни країна мала суттєві експортні можливості. При падінні попиту на електроенергію на 30 відсотків у 2022 році Україна має понад 3 ГВт надлишкових генеруючих потужностей. Велику частку цього енергетичного надлишку становить низьковуглецева та конкурентоспроможна атомна енергетика. Нещодавня синхронізація України з ENTSO-E дозволяє значно наростити експорт електроенергії до Європи. Однак через вузькі місця у мережі зараз можна експортувати менше 1 ГВт надлишку енергії. Щоб повністю реалізувати свій експортний потенціал, Україні необхідно розширити пропускну спроможність існуючих мереж.

Отже, у короткостроковій перспективі Україна могла б розширити свою мережеву інфраструктуру та підтримати Європу експортом електроенергії, що частково пом'якшило б негативні наслідки дефіциту російського газу. Посилення зв'язку між енергетичними системами України та Європи також допоможе Україні зміцнити свою енергетичну безпеку, зокрема щоб підготуватися до найгіршого сценарію, за яким Україна може назавжди

втратити генеруючі потужності на окупованих територіях. Оскільки приблизно третина генеруючих потужностей і п'ята частина споживання електроенергії знаходяться на окупованих територіях (станом на серпень 2022 року), остаточна втрата цих активів українською енергосистемою може призвести до дефіциту електроенергії під час пікового попиту. Отже, нарощування інфраструктури, яка пов'язує українську енергосистему з європейською, має вирішальне значення не лише для збільшення експорту енергії з України, але й для задоволення пікового попиту, якщо Україна не відновить контроль над окупованими територіями. Через невизначеність щодо долі окупованих територій також невідомо, чи стане Україна нетто-експортером у середньостроковому майбутньому.

Вже запущено кілька ініціатив зі створення необхідної інфраструктури для зміцнення зв'язку української та європейської мереж. Наприклад, у червні 2022 року міністр енергетики України та міністр клімату та навколишнього середовища Польщі підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо енергетичної безпеки, який передбачає відновлення ключової лінії електропередач між двома країнами (Хмельницький-Жешув) до кінця року.

Україні також слід працювати над підвищенням ефективності роботи своїх атомних станцій. Україна має довгу історію ядерної енергетики, але за останні кілька років коефіцієнт завантаження ядерної генерації в країні був значно нижчим, ніж у схожих країнах: близько 70 відсотків проти понад 85 відсотків. Частково цей розрив пояснюється віком і технічним станом українських реакторів; однак частково його можна подолати за допомогою помірних капітальних витрат на технічне обслуговування та запровадження сучасних процедур експлуатації та ремонту. Інвестиції у подовження часу безвідмовної роботи існуючих реакторів дозволять Україні максимізувати експорт і зменшити негативний вплив можливої втрати генеруючих потужностей на окупованих територіях.

Українські газосховища та мережа газогонів також можуть відіграти важливу роль для забезпечення поставок газу до Центральної Європи у разі подальшого зниження поставок із Росії. Історично Туреччина не дозволяла провезення зрідженого газу через Босфор; тому Україна навряд чи зможе побудувати ЗПГ-термінал у Чорному морі. Однак, враховуючи тісну інтеграцію української газової інфраструктури з ENTSO-G, Україна може відносно швидко підключитися до європейських ЗПГ-терміналів (наприклад, у Туреччині, Греції чи Польщі). Це диверсифікує можливі джерела постачання газу до країн Центральної Європи, які не мають виходу до моря, і збереже гнучкість на дефіцитному ринку.<sup>197</sup> Інтеграція України з європейськими ЗПГ-терміналами

<sup>197</sup> Іншим варіантом може бути усунення вузьких місць у реверсних потоках газу зі Словаччини в Україну. Однак, враховуючи очікуваний дефіцит газу в Європі, в короткостроковій перспективі закупівлі газу через Словаччину можуть бути проблематичними.

також може забезпечити додаткові обсяги для трубопроводу до Словаччини та Австрії, який сьогодні недозавантажений. Крім того, перевагою України є величезні потужності газосховищ на заході країни, які можуть надавати послуги сезонного зберігання для інших європейських країн. Щоб реалізувати цю перевагу, Україна має співпрацювати зі своїми європейськими партнерами для підвищення інтеграції української газової мережі до європейської інфраструктури.

## 5 ПОВОЄННІ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

### 5.1 Енергоефективність та електрифікація

Війна суттєво вплинула на попит на газ, очікуване падіння споживання у сезоні 2022-2023 порівняно з попереднім роком становить цілих 30 відсотків, головним чином через падіння промислового споживання. Є кілька короткострокових заходів, які можуть дозволити Україні ефективно зменшувати споживання природного газу й надалі. По-перше, згідно з оцінками Національного плану відновлення, споживання газу домогосподарствами можна скоротити на 40 відсотків через підвищення енергоефективності, електрифікацію опалення та використання біомаси. По-друге, згідно з Планом відновлення та розвитку, представленим у Лугано, у середньостроковій перспективі до 2 мільярдів кубометрів споживання природного газу можна замінити біометаном, причому деякі експерти висловлюють ще більш оптимістичні прогнози щодо потенціалу біометану (Geletukha 2021). Інвестиції в енергоефективність, модернізацію систем тепlopостачання та виробництво біометану є децентралізованими і можуть бути запущені навіть під час війни.

Що стосується споживання, то Україні слід розширити існуючі програми енергоефективності та запустити нові, щоб оптимізувати споживання енергії, особливо природного газу. В центрі уваги має бути енергоефективність будівель і систем опалення. Де це можливо, Україні потрібно переходити до оплати на основі споживання. Це забезпечить правильні стимули для використання енергії та може істотно зменшити споживання. Наприклад, Ito&Zhang (2020) виявили, що запровадження Китаєм оплати за опалення на основі споживання знизило споживання приблизно на 8-10 відсотків протягом перших трьох років, навіть незважаючи на те, що близько 30 відсотків домогосподарств відмовилися переходити на оплату за споживання. За винятком домогосподарств, які відмовилися, скорочення споживання становить 12-15 відсотків у перші три роки. Найбільша частка видатків на запровадження такої реформи йде на: (а) встановлення пристроїв, які дозволяють домогосподарствам контролювати власне опалення (наприклад, термостатичні клапани на радіаторах), якщо домогосподарства не мають

такого контролю, та (б) встановлення розподільників витрат на тепло (heat-cost allocators – HCA), пристроїв, які вимірюють теплову потужність кожного радіатора й можуть використовуватися для індивідуального виставлення рахунків. Навіть у будівлях, де тепло забезпечується централізовано, індивідуальне управління та HCA можуть сприяти значній економії енергії – до 30-35 відсотків (Semikolenova et al. 2012).

До війни витрати на енергію становили значну частку доходів населення (Alberini and та Umarathi 2021). Тому реформування цін на енергоносії має супроводжуватися продуманими програмами соціальної підтримки, які зберігають відповідні стимули економити енергію, водночас підтримуючи домогосподарства з низькими доходами. У цій сфері Україна до повномасштабного російського вторгнення була на правильному шляху. Вона поступово відмовлялася від субсидованих цін на газ і приєдналася до програми EU4Energy, яка сприяє запровадженню енергетичної політики, що базується на даних. У 2015-2016 роках Україна досягла значного прогресу в скасуванні субсидованих цін на газ та підвищенні фінансової стійкості газової галузі, одночасно розширюючи соціальну підтримку, щоб допомогти біднішим домогосподарствам впоратися з підвищенням цін на енергоносії (Світовий банк 2017). Програма субсидій на оплату житлово-комунальних послуг спочатку передбачала зниження рахунків домогосподарств за комунальні послуги, розраховане на основі їхнього доходу та очікуваного споживання енергії. Проте з 2019 року кошти почали фактично перераховувати домогосподарствам (монетизація субсидій), що покращило стимули до енергозбереження, а з серпня 2020 року українці можуть обирати постачальника газу. Деякі групи населення (наприклад, державні службовці та ветерани) отримують додаткові знижки. Такі реформи, спрямовані на перехід до ринкових цін з одночасним наданням грошових трансфертів малозабезпеченим домогосподарствам, потрібно продовжити після війни та поширити на інші сфери (наприклад, електроенергію).

Безумовно, реформи ціноутворення мають супроводжуватися зусиллями з підвищення енергоефективності будівель. Близько половини населення України проживає в багатоквартирних будинках, а в містах ця частка перевищує три чверті. Тому багато можливих заходів із підвищення енергоефективності потребують координації між мешканцями, що може бути проблематичним. Проте можливостей для таких покращень багато: за оцінками 2013 року, менше 10 відсотків українського житлового фонду було побудовано після розпаду Радянського Союзу в 1991 році, і лише 2 відсотки з них – після 2000 року. Вік типового багатоквартирного будинка – 30-50 років (ЄЕК ООН, 2013). На прикладі Росії, яка має схожий житловий фонд, Башманков (2016) оцінює, що завдяки поєднанню таких заходів, як введення



в експлуатацію більш ефективних нових будинків, реконструкція або знесення деяких існуючих будинків та підвищення ефективності електричних приладів, можна зменшити споживання викопного палива житловим фондом удвічі до 2050 року при подвоєнні загальної площі житла. Rochas та ін. (2014) дослідили реконструкцію житлового фонду у Латвії та оцінили, що подібне (чи навіть більше) підвищення енергоефективності цілком можливе. Окрім зменшення споживання енергії та поліпшення комфорту мешканців, підвищення енергоефективності також зменшить кількість домогосподарств, яким потрібна допомога для оплати рахунків за електроенергію та тепло, що дозволить уряду спрямувати частину цих коштів на інші потреби.

Потрібно розробити стандарти енергоефективності для нових будинків та посилити нагляд за їх дотриманням. Краща ізоляція, ефективне виробництво і доставка тепла, а також більш енергоефективні вікна та двері є ключовими факторами підвищення енергоефективності в існуючих багатоквартирних будинках. Хоча в ідеалі ці заходи варто реалізовувати одночасно, вирішення найгострішої проблеми конкретного будинка (наприклад, старі негерметичні вікна, або великі втрати тепла під час доставки), може забезпечити суттєву економію навіть якщо інші проблеми залишаються невирішеними. Щоб сприяти іншим інвестиціям в енергоефективність, уряд України має надати більше повноважень асоціаціям власників (ОСББ), а також заохочувати створення компаній, що надають послуги з управління житлом, які можуть скористатися перевагами економії на масштабі для надання найсучасніших консультацій і послуг асоціаціям власників. Необхідно розширити освітні програми, щоб допомогти мешканцям зрозуміти потенційну вигоду від підвищення енергоефективності.

Модернізація та оптимізація потужностей з виробництва тепла (зокрема за рахунок електрифікації та використання біомаси) та тепломереж може ще більше зменшити використання газу. У короткостроковій перспективі теплоцентралі мають бути мінімально відремонтовані, щоб забезпечити постачання тепла під час опалювального сезону. Однак у довгостроковій перспективі багато з них доведеться замінити.

Хоча підвищення енергоефективності у спільних інтересах, високі капітальні витрати ускладнюють навіть дуже прибуткові інвестиції. Отже, має бути доступне недороге кредитування, можливо з погашенням, прив'язаним до економії енергії в результаті, в ідеалі за підтримки інших європейських країн та міжнародної спільноти. Український уряд також може працювати над забезпеченням надійності місцевих ланцюжків постачання (наприклад, фінансування критично важливих інвестицій у такі ланцюжки) та організувати підготовку кваліфікованої робочої сили, яка необхідна для оцінки заходів

з енергоефективності і виконання робіт (наприклад, підтримка програм перекваліфікації). Загалом, координація ключових зацікавлених сторін і масштабування перспективних програм енергоефективності можуть значно прискорити темпи підвищення енергоефективності в Україні.

За оцінками Національного плану відновлення України, підвищення енергоефективності вимагатиме інвестицій у розмірі 45-55 мільярдів доларів. Реконструкція існуючих будинків коштуватиме 30-40 мільярдів доларів і заощадить близько 4 мільярдів кубометрів природного газу на рік. Модернізація та оптимізація потужностей з виробництва тепла шляхом оновлення котлів центрального опалення, переведення їх на біомасу та електроенергію, коштуватиме близько 10 мільярдів доларів США та дасть аналогічну економію природного газу, хоча в цьому випадку природний газ буде замінено альтернативним паливом. Нарешті, ізоляція труб тепломереж коштуватиме близько 3-5 мільярдів доларів США та забезпечуватиме щорічну економію приблизно 0,2 мільярда кубометрів природного газу.

Враховуючи масштаб проблеми енергоефективності в Україні, її вирішення вимагатиме десятиліть, а не років. Проте, оскільки потенціал для вдосконалення величезний, навіть частковий прогрес може дати значні результати. Хоча вартість впровадження важко точно підрахувати, чиста приведена вартість отриманої в результаті економії енергії майже напевно перевищить витрати, якщо реконструкція буде виконана належним чином.

Подібно до Європи, Україна також має продовжувати електрифікацію транспорту (наприклад, легкових автомобілів) і житла (насамперед опалення), щоб знижувати роль викопного палива в структурі споживання енергії. Тут ключовою роллю уряду буде планування та координація інфраструктури зарядки електромобілів, особливо в містах, де домогосподарства не можуть встановлювати приватні зарядні пристрої. Розробка водневої (H<sub>2</sub>) екосистеми, яку ми обговорюємо більш детально нижче, може надати додаткові можливості для електрифікації і декарбонізації промисловості та міського транспорту. Електрифікація не тільки покращує екологічні результати, але й знижує залежність України від імпорту викопного палива, зміцнюючи таким чином її енергетичну безпеку.

## **5.2 Регулювання енергетичних ринків**

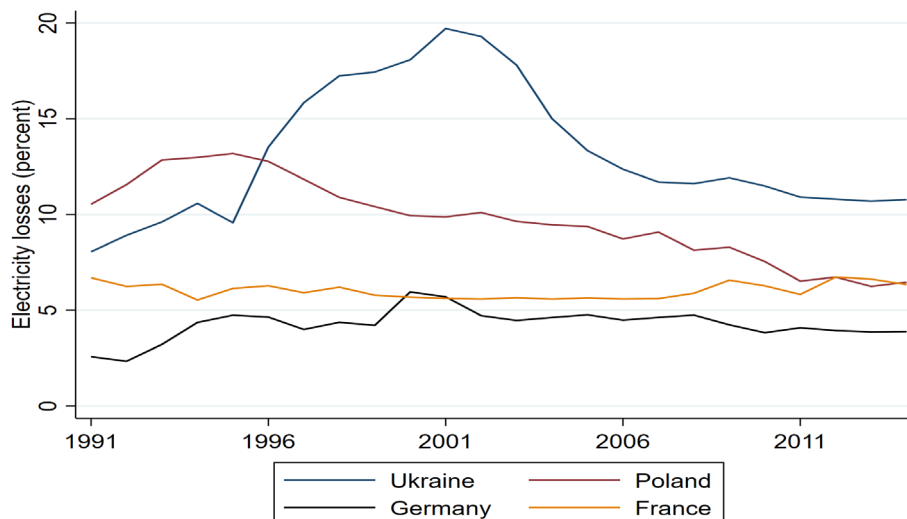
Україна лише нещодавно (у липні 2019 року) перейшла від ринку електроенергії з єдиним покупцем до більш конкурентного ринку. Нещодавні законодавчі зміни запровадили торгівлю на добу наперед і протягом дня, ринки балансуючої енергії та допоміжних послуг, а також двосторонні контракти для лібералізації встановлення тарифів. Реформа

також сприяла конкуренції на роздрібному ринку завдяки поділу (анбандлінгу) розподільчих компаній (обленерго), які раніше виконували функції як постачання, так і розподілу електроенергії. Крім того, для інтеграції з ринком ЄС Україна забезпечила відповідність Укренерго, оператора енергомереж, вимогам, необхідним для приєднання до ENTSO-E.

В цілому, Україна вже досягла значного прогресу в плані приведення регулювання ринкового сектору у відповідність до європейських стандартів, і має продовжувати рух у цьому напрямку. Реформи ринків газу та електроенергії були розроблені в координації з Енергетичним Співтовариством і сприяли значній лібералізації оптового ринку. Газовий ринок, який уже був тісно пов'язаний з ENTSO-G, демонструє явні ознаки здорової конкуренції, судячи з великої кількості трейдерів і низької маржинальності цих компаній. Однак, обмежена інтеграція енергетичних ринків обмежила конкуренцію на ринку електроенергії, що призвело до ринкових дисбалансів (наприклад, низька ефективність продажу атомної енергії). Синхронізація з ENTSO-E та збільшення пропускної спроможності електромереж між Україною та ЄС має сприяти підвищенню ефективності ринку та подоланню більшості існуючих дисбалансів на оптовому ринку.

У виробництві, передачі та розподілі залишаються окремі суттєві недоліки. У деяких із цих сфер регулювання може значно покращити ринкові результати. Особливо потрібне якісне регулювання в галузях передачі й розподілу енергії, які є природною монополією. Рисунок 3 показує, що втрати в українській електромережі дуже великі порівняно з іншими країнами. Так, хоча в Польщі все ще спостерігаються великі втрати електроенергії порівняно з іншими європейськими країнами, вона змогла досягти значного прогресу. Україна ж натомість пройшла через періоди дуже великих втрат електроенергії, але продовжує втрачати близько 11%.

**Рисунок 3.** Втрати електроенергії в Україні (відсотки) порівняно з іншими європейськими країнами



Поганий стан електромереж в Україні пояснюється великою заборгованістю державних енергетичних компаній, а також субсидованими тарифами для споживачів, обмеженими стимулами для зниження втрат через регулювання за принципом «витрати плюс» та браком капіталу. Згідно з правилом «витрати плюс», граничні збитки від втрат енергії покриває держава, і це обмежує стимули до їх зниження. Щоб стимулювати компанії інвестувати у свою діяльність і підвищення ефективності своїх послуг, Україна розглядала можливість перейти до RAB-тарифів, тобто регульованих тарифів на основі вартості активів.<sup>198</sup> Метою підходу RAB є стимулювання компаній, які передають і розподіляють електроенергію, до збільшення вартості своїх активів шляхом їх модернізації. Також варто розглянути явні стимули до зниження збитків.

Останні дослідження підтверджують необхідність негайних інвестицій у мережі (Prokır 2019). За оцінками, 90 відсотків ліній електропередач застаріли. Розподільчі лінії зношені на 60 відсотків, а теплові електростанції зношені на 80 відсотків. Перехід до стимулюючих тарифів також дозволить операторам системи розподілу та транспортування енергії освоїти 7,5 мільярдів євро інвестиційних ресурсів, що майже вдвічі перевищує суму, яку було б освоєно без проведення реформ. Зі збільшенням обсягів інвестицій очікується зниження втрат як у розподільчих мережах, так і в мережах електропередач.

Антимонопольне законодавство у майбутньому може відіграти важливу роль у забезпеченні функціонування ринку, тому необхідно застосовувати його ефективніше. Спекулятивні операції на ринку «на добу вперед» завдали збитків не лише традиційним виробникам, під загрозою опинився й прогрес, досягнутий на ринку відновлюваних джерел енергії, оскільки штучно занижені ціни на ринку «на добу наперед» у поєднанні з високими «зеленими» тарифами зробили ситуацію для покупців відновлюваної енергії несприятливою (EVA 2021). У 2020 році уряд України знизив пільговий тариф і врятував від банкрутства компанії, зобов'язані купувати відновлювану енергію. Однак виробники відновлюваної енергії втратили гроші, а деякі інвестори оголосили, що не будуть починати нові інвестиційні проекти в Україні, доки не буде стабільності та достатньої впевненості в тому, що угоди будуть виконуватись. Такі політичні розвороти явно стримують інвесторів, тому надалі їх слід за можливості уникати.

### 5.3 Видобуток природного газу

Україна може не лише забезпечити себе природним газом власного видобутку, але й у середньостроковій перспективі налагодити експорт газу. Поки триває декарбонізація, природний газ продовжуватиме відігравати важливу роль у балансуванні електроенергії, зокрема в Центральній Європі,

<sup>198</sup> <https://ua.energy/main-events/ukrenergo-transition-rab-regulation/>

яка сильно залежить від вугільної генерації. Самозабезпечення України природним газом можна досягнути завдяки сукупності заходів: підвищення енергоефективності, опалення біомасою та виробництво біометану, після чого можна буде розглянути можливості збільшення видобутку та експорту природного газу.

У довгостроковій перспективі видобуток природного газу можна збільшити завдяки величезним запасам природного газу та подальшому нарощуванню виробництва біометану. За оцінками «Нафтогазу», Україна має близько 300 млрд кубометрів стратегічних запасів газу в Дніпро-Донецькому супербасейні (переважно нетрадиційні родовища) і близько 200 млрд кубометрів чорноморського глибоководного газу. Очікується, що додатковий видобуток із цих родовищ досягне 2-3 млрд кубометрів на рік (із нетрадиційних родовищ) і до 9 млрд кубометрів на рік (з глибоководних) до 2030 року. Економічно ефективна розробка нетрадиційних запасів потребуватиме технології гідророзриву, яку можна запровадити відповідно до найсучасніших стандартів охорони здоров'я та охорони навколишнього середовища, щоб мінімізувати негативні наслідки для довкілля.

### 5.4 Зелений перехід

Україна має якнайшвидше стимулювати інвестиції в альтернативні джерела енергії (включно з біомасою, біометаном та біоетанолом), щоб зменшити свою залежність від імпорتنих енергоносіїв (особливо газу та нафтопродуктів) і використати величезний потенціал сільськогосподарського сектору України. Один зі способів зробити це – часткова компенсація компаніям вартості інвестиційного капіталу, наприклад, через державні гарантії або компенсацію процентної ставки. Координація та впорядкування підключень до газової мережі у випадку біометану також сприятиме інвестиціям.

Загалом, Україні слід розпочати підготовку до партнерства з ЄС у рамках «зеленого переходу». Це означає проведення технічної оцінки можливості конверсії трубопроводів на транспортування водню та підтвердження потенціалу відновлюваних джерел енергії в регіонах із нижчим ризиком (наприклад, Полтавська та Волинська області). З огляду на воєнну ситуацію, зараз Україні як ніколи потрібно створити максимально захищене інвестиційне середовище. Політика має бути послідовною, щоб гарантувати інвесторам, що їхні активи продовжать приносити дохід.

У довгостроковій перспективі Україна може зіграти ключову роль у підтримці переходу європейської енергетики на відновлювані джерела, постачаючи «безвуглецеву» енергію у великих обсягах та на вигідних умовах. Конкурентоспроможна відновлювана генерація, існуюча інфраструктура

та потужний потенціал водневої екосистеми є вигідними передумовами того, щоб Україна стала сильним «зеленим енергетичним партнером» ЄС. Для України це означає не лише розбудову сильної та стійкої енергетичної системи, але й залучення значних іноземних інвестицій до енергетичного сектору для прискорення економічного зростання. Приблизно третина фонду NextGenerationEU обсягом 1,8 трильйона євро призначена для впровадження «Зеленої угоди» ЄС, і частину цієї суми можна спрямувати в енергетичний сектор України, що буде взаємовигідним для України та ЄС. Україна має щонайменше три конкурентні переваги, щоб стати надійним партнером європейської «Зеленої угоди».

Перша конкурентна перевага України полягає в тому, що вона має сильні позиції в «низьковуглецевій» електроенергетиці. Через значну деіндустріалізацію після розпаду Радянського Союзу Україна має надлишок генеруючих потужностей, включно з вуглецево-нейтральною атомною енергетикою. Водночас Україна має можливості для подальшого збільшення виробництва електроенергії з відновлюваних джерел, якщо будуть надійні експортні можливості. Найважливіше те, що у деяких регіонах дуже сприятливі умови для встановлення наземних вітроелектростанцій, це дозволить Україні постачати економічно конкурентоспроможну відновлювану енергію, якщо будуть забезпечені рівні умови гри за іншими параметрами (а саме верховенство права, вартість капіталу та військові ризики). Зокрема, у деяких районах Дніпропетровської, Запорізької та Полтавської областей коефіцієнт вітру перевищує 40 відсотків. Припускаючи вартість капіталу наближену до європейського рівня, Національний план відновлення України оцінює вартість такої електроенергії як дуже конкурентоспроможну порівняно з аналогами в Центральній Європі. Крім того, Україна має величезний гідроенергетичний потенціал, який може бути реалізований у вигляді базових потужностей, насамперед на Дніпрі та Дністрі. Залучення приватних інвестицій має вирішальне значення для зеленого переходу України, оскільки це принесе не лише необхідне фінансування, але й так само необхідні ноу-хау та технології. Додатковою перевагою розвитку екосистеми відновлюваної енергетики в Україні є те, що вітрова та сонячна генерація за своєю природою більш децентралізовані та менш вразливі до атак, ніж електростанції на викопному паливі та атомна енергетика. Отже, українська енергетична система природно стане менш вразливою до атак, коли стане більш екологічною.

Друга конкурентна перевага України полягає в тому, що вона має добре розвинену енергетичну інфраструктуру, включаючи великі потужності транспортування електроенергії та газу до Європи. Синхронізація з ENT-SO-E, завершена в березні 2022 року, дозволить електроенергетичному сектору України ще більше інтегруватися до європейського ринку та



скористатися можливостями для експорту «зеленої» електроенергії. Україна також може за прикладом італійської газотранспортної групи Snam модернізувати свою газотранспортну систему таким чином, щоб вона була придатна для транспортування водню. У довгостроковій перспективі потужна газотранспортна система України може стати міцною основою для майбутнього експорту водню.

Нарешті, Україна має всі складові для розвитку водневої екосистеми з метою максимального збільшення експорту «зелених» товарів до Європи. Існуюча конкурентоспроможна «зелена» енергетика може стати базою для виробництва водню в Україні. Є також кілька секторів української економіки, таких як металургія, виробництво аміаку та добрив, які виграють від можливості споживати водень і таким чином максимізуватимуть додану вартість всередині країни.

Наприклад, «зелена металургія» – це та галузь, де Україна має хороші можливості для інтеграції до європейського ланцюга доданої вартості. За останні кілька років багато європейських виробників оголосили про масштабну модернізацію існуючих потужностей, спрямовану на декарбонізацію виробництва сталі. Зі збереженням цієї тенденції цілком імовірно, що у європейському ланцюжку доданої вартості виникне кілька вузьких місць, включно низьковуглецевою металургією. Україна має всі можливості задовольнити цей дефіцит завдяки своїм величезним запасам залізної руди, існуючим потужностям з її збагачення та гранулювання, а також потенціалу виробництва водню.

Україна також може використовувати свій величезний сільськогосподарський потенціал для збільшення виробництва біометану. Як сказано вище, коротко- та середньострокові оцінки виробництва біометану становлять близько 2 млрд кубометрів на рік. Однак набагато більший потенціал може бути реалізований, якщо Україна зможе залучити більше приватних інвестицій до біоенергетики, коли ризики, пов'язані з війною, зменшаться, а ціни на енергоносії залишатимуться високими. За оцінками Біоенергетичної асоціації України, загальний потенціал біогазу в Україні перевищує 10 млрд кубометрів на рік протягом наступних 10 років і становить до 20 млрд кубометрів на рік до 2050 року.

Оскільки зараз Україна є кандидатом на членство в ЄС, їй потрібно буде забезпечити відповідність своїх нормативних актів європейським стандартам. Зокрема поступове запровадження європейського механізму регулювання викидів вуглецю та приєднання до європейської системи торгівлі викидами (ETS). Хоча податок на викиди вуглецю чи аукціони з продажу квот на викиди можуть стати джерелом фінансування відновлення, вони також будуть

значним навантаженням на українські підприємства, особливо в енергомістких галузях, таких як металургія. Оскільки вуглець є глобальним негативним фактором, а Україна має величезні потреби у відбудові, необхідно надати їй достатньо часу та фінансової підтримки для поступового скорочення викидів вуглекислого газу й приведення цін на викиди вуглецю до європейського рівня.

## 5.5 Інші міркування

До 2040 року термін експлуатації багатьох існуючих атомних енергоблоків закінчиться, що спричинить дефіцит енергії. Цей дефіцит може бути покритий або новими атомними блоками, або відновлюваними джерелами енергії з балансуєчими потужностями. Хоча рішення про те, як покрити цей дефіцит, може бути відкладене до 2030 року чи навіть далі та залежатиме від економічних і технологічних чинників, будівництво двох нових атомних блоків на Хмельницькій АЕС може стати розумним далекоглядним кроком для скорочення очікуваного дефіциту.

До війни Україна впроваджувала багато доцільних регуляцій в енергетичному секторі, і це слід продовжувати. Наприклад, тривалі спроби закрити збиткові вугільні шахти наразі призупинені. Ці вугільні шахти належать державі, а отже, виснажують бюджет, але їхнє закриття є політичною проблемою, оскільки альтернативних можливостей працевлаштування історично завжди було мало. З переходом України до більш зеленого виробництва енергії переваги збереження вугільних шахт надалі знижуватимуться (хоча певний час вугільна генерація буде потрібна для балансування навантаження). Отже, Україна має пріоритизувати поступове закриття шахт, щоб вивільнити кошти на інші цілі. Водночас потрібно втілювати програми перекваліфікації та соціальної мобільності, щоб компенсувати втрати шахтарям, які більше не зможуть працювати в галузі.

Прозорість та підзвітність будуть ключовими для майбутньої успішної відбудови, і енергетичний сектор не є винятком. До війни Україна мала низький рівень прозорості (доступності інформації) в енергетичному секторі, й дослідники ідентифікували багато можливостей для його підвищення (DiXiGroup та ін. 2020). Наприклад, були відсутні помісячні дані про виробництво та споживання природного газу та електроенергії, дані про ринки електроенергії та газу та про ціни на енергоносії були недостатньо детальними, а деякі дані були недоступні в машиночитаному форматі. Деяка інформація публікується з великою затримкою, що знижує її корисність. Доступність інформації допомагає приватним компаніям конкурувати на енергетичних ринках, підвищує можливості для споживачів і громадян притягувати приватні компанії та їхніх представників до відповідальності,

допомагає в плануванні інвестицій, сприяє інноваціям і вирішенню проблем, дозволяє розробляти кращу регуляторну політику, а також дає можливість різноманітним внутрішнім і міжнародним організаціям краще оцінювати ефективність реформ і змін політики. Отже, якість та втілення багатьох програм і реформ, запропонованих вище, безсумнівно, покращилися б за рахунок кращої доступності даних, тому Україна має пріоритизувати оприлюднення детальної енергетичної статистики, яка відповідає найкращим практикам ЄС. Для цього слід зобов'язати приватні компанії та державні підприємства своєчасно збирати та надсилати державним установам визначену інформацію. Далі цю інформацію потрібно публікувати в машиночитаних форматах, а також розробити інші інструменти для полегшення доступу до інформації (наприклад, веб-сайти з порівнянням цін). Звітування про прогрес у досягненні національних цілей (наприклад, «Енергетична стратегія України до 2035 року») також має бути своєчасним, послідовним та детальним.

### 6 ВИСНОВОК

Хоча загальну вартість запропонованих вище заходів оцінити складно, Національна рада з відновлення України підрахувала, що істотний зелений перехід коштуватиме Україні приблизно 100-150 мільярдів доларів. Більша частина цієї суми буде витрачена на будівництво нових вуглецево-нейтральних генеруючих потужностей (кількох атомних, але переважно «зелених»), нарощування виробництва водню (в тому числі близько 1,5 мегатонни для експорту до Європи), збільшення виробництва газу (включно з біометаном) і модернізацію енергетичної інфраструктури.

Хто має реалізувати перехід України на зелену енергетику? Провівши консультації з Міністерством енергетики, держава має запровадити передбачувану та справедливую нормативно-правову базу (в тому числі стандарти енергоефективності житла, електромобілів, регулювання викидів вуглецю тощо) відповідно до принципів ЄС. Приватні та державні підприємства та інші українські та міжнародні організації мають розробити проекти для реалізації переходу. Підтримка децентралізованих дій і сприяння конкуренції стануть потужною основою для зеленого переходу.

Переваги успішного впровадження пропозицій, обговорених вище, величезні. Зменшення залежності України від імпорту нафти та газу допоможе захистити її економіку від коливань цін на цю сировину, зміцнить енергетичну безпеку та зменшить викиди CO<sub>2</sub>, підтримуючи ЄС під час зеленого переходу. Підвищення енергоефективності з одночасним сприянням зеленій енергетиці та ринковій конкуренції дозволить енергетичному сектору України стати локомотивом повоєнного зростання. Таку можливість не можна змарнувати.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Alberini, A. and Umapathi, N., 2021. What Are the Benefits of Government Assistance with Household Energy Bills? Evidence from Ukraine. World Bank Policy Research Working Paper 9669.

Bashmakov, Igor. 2016. «Improving the Energy Efficiency of Russian Buildings,» *Problems of Economic Transition*, 58:11-12, 1096-1128, DOI: [10.1080/10611991.2016.1316099](https://doi.org/10.1080/10611991.2016.1316099)

Di Xi Group, World Experience for Georgia (WEG), and WatchDog.md. 2020. «Energy Transparency Index 2020. International Edition.» Available at: [https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2020/12/int\\_index\\_2020\\_web-1.pdf](https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2020/12/int_index_2020_web-1.pdf)

Європейська Бізнес Асоціація (ЕБА). 2021. «Energy Outlook 2021: Виведення з Кризи та Стабілізація Енергетичного Ринку»

Geletukha, Georgiy. 2021. «Підтримка законодавчої та регуляторної бази для біоенергетичних ланцюжків в Україні.» Available at: [https://saf.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/Geletukha-Bioenergy-Roadmap-29-11-2021\\_FINAL\\_UKR.pdf](https://saf.org.ua/wp-content/uploads/2021/06/Geletukha-Bioenergy-Roadmap-29-11-2021_FINAL_UKR.pdf)

International Energy Agency (IEA). 2020. «Ukraine energy profile.» Available at: <https://www.iea.org/reports/ukraine-energy-profile>

International Energy Agency (IEA). 2022. «How Europe can cut natural gas imports from Russia significantly within a year.» Available at <https://www.iea.org/news/how-europe-can-cut-natural-gas-imports-from-russia-significantly-within-a-year>

Ito, Koichiro, and Shuang Zhang. 2022. «Do Consumers Distinguish Fixed Cost from Variable Cost? «Schmeduling» in Two-Part Tariffs in Energy.» *NBER Working Paper* w26853.

Київська Школа Економіки, Міністерством розвитку громад і Територій (KSE). 2022. «Звіт про прямі збитки інфраструктури, непрямі втрати економіки від руйнувань внаслідок військової агресії росії проти України, та попередня оцінка потреб України у фінансуванні відновлення.» Available at [https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC\\_CLEAN\\_Final\\_Jul1\\_Losses-and-Needs-Report.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/07/NRC_CLEAN_Final_Jul1_Losses-and-Needs-Report.pdf).

The National Council for the Recovery of Ukraine (NCRU). 2022. «Consequences of the War», «Energy security» working group.

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2019. «Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework» Available at: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Snapshot-of-Ukraines-Energy-Sector-EN.pdf>

Pikh, Solomiia. 2021. «Energy Sector Transformation in Ukraine: Impact on Energy Demand and Efficiency». MA Thesis, Kyiv School of Economics. Available at <https://>

[kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Final\\_Thesis\\_Pikh\\_23.05.2021.pdf](https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/07/Final_Thesis_Pikh_23.05.2021.pdf).

Prokip, Adrian. 2019. «Liberalizing Ukraine’s Electricity Market: Benefits and Risks.» Kennan Institute blog post. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/liberalizing-ukraines-electricity-market-benefits-and-risks>.

Rochas C., Zvaigznītis K., Kamenders A., Žogla G. 2014. «Energy performance contracting for multi-family buildings in Latvia. First steps.» Presented at 9th International Conference on Environmental Engineering, Vilnius, Lithuania. doi:10.3846/enviro.2014.279

Semikolenova, Yadviga, Lauren Pierce and Denzel Hankinson. 2012. «Modernization of the District Heating Systems in Ukraine: Heat Metering and Consumption-Based Billing.» The World Bank. Available at <https://dhiinfrastructure.com/wp-content/uploads/2015/03/Ukraine-DH-report-Feb-ENG.pdf>

Statista. 2022. «Share of gas supply from Russia in Europe in 2021, by selected country. Available at <https://www.statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/>

World Bank. 2017. «Energy Subsidy Reform Facility Country Brief: Ukraine.» Available at <https://olc.worldbank.org/content/energy-subsidy-reform-facility-country-brief-ukraine>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). 2013. «Country Profiles on Housing and Land Management – Ukraine.» Available at [https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/CP\\_Ukraine\\_ECE.HPB.176.en.pdf](https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/CP_Ukraine_ECE.HPB.176.en.pdf)

US Energy Information Administration (EIA). 2019. «Energy consumption per GDP 2019» Available at <https://www.eia.gov/international/rankings/world?pa=285&u=2&f=A&v=none&y=01%20percent2F01%20percent2F2019&ev=false>

US Energy Information Administration (EIA). 2021. «Ukraine.» Available at <https://www.eia.gov/international/analysis/country/UKR>

# Відбудова транспортної інфраструктури України

Володимир Білоткач, Університет Пердью

Марк Івальді, Тулузька школа економіки

### КОРОТКИЙ ЗМІСТ

У цьому розділі розглянуті ключові питання, пов'язані з післявоєнною відбудовою та інституційною реформою транспортної інфраструктури України. Основна увага приділяється міжміському і міжнародному залізничному, автомобільному, водному, повітряному сполученню. Ми висвітлюємо як тему відновлення матеріально-технічної бази, так і головні проблеми, пов'язані з регулювання цього сектору після війни. Піднімаємо ключові питання, про які буде мова далі. Передбачається, що вартість реконструкції буде високою. Вірогідно, знадобиться залучення приватного капіталу. Ми скоріше підтримуємо ідею державно-приватного партнерства, ніж приватизації. Рішення стосовно інституційних механізмів у відповідних галузях повинні ґрунтуватися на даних, оскільки наукові висновки щодо впливу регуляторних реформ у сфері транспортної інфраструктури часто суперечливі.

Залізнична мережа України має ознаки колоніальної спадщини, після війни деяких із цих ознак потрібно буде позбутися. Потрібно буд вдосконалити сполучення сходу і заходу в межах країни, що, ймовірно, вимагатиме будівництва нових залізничних колій. Зміна ширини залізничної колії на стандартну, яку використовують у Європі, має стати головним інфраструктурним проектом у цій галузі. Важко оцінити вартість цього проекту – за нашими оцінками, вона становитиме від 43,7 до приблизно 130 мільярдів доларів США. Однак, позбавлення Росії можливості користуватися українською залізницею для цілей воєнної логістики під час наступного нападу буде вартим таких витрат. Що стосується інституційної сторони цього питання, ми вважаємо, що вертикально інтегрована модель дозволить скористатися перевагами відповідної економії на масштабах. Водночас будь-які рішення в цій сфері мають ґрунтуватися на ретельному аналізі даних.



В останні роки перед вторгненням значні кошти були вкладені в мережу автодоріг України. Вживалися певні заходи, щоб залучити приватні інвестиції через державно-приватне партнерство. Відповідно, вже створені механізми для продовження участі приватного сектору (це буде необхідним, враховуючи колосальний обсяг повоєнної реконструкції). Інвестори, ймовірно, вимагатимуть запровадження плати за користування дорогами дорогами.

Українські порти зазнали відносно більше пошкоджень порівняно з іншими об'єктами транспортної інфраструктури. Більше того, після війни обмеження роботи портів Азовського моря можуть зберігатися. Після закінчення війни ми будемо спостерігати зростання попиту на залучення приватних інвестицій у портову інфраструктуру – враховуючи те, що відбувалося до вторгнення, ми можемо очікувати на розвиток державно-приватного партнерства у цій галузі. Ми також вважаємо, що найліпшою інституційною моделлю для портів, виходячи з європейського досвіду, буде відділення інфраструктури від послуг.

До повномасштабного вторгнення авіаційна галузь України була успішно інтегрована в європейську авіаційну екосистему. Після закінчення війни для відбудови декількох пошкоджених аеропортів потрібні будуть значні інвестиції в інфраструктуру. Кошти приватного сектору можна залучити на умовах або приватизації, або концесії. Останнім часом договори концесії набувають популярності у Східній Європі, тому засвоєння цього досвіду для української авіаційної галузі не буде надважким завданням.

## 1 ВСТУП

У цьому розділі ми розкриваємо ключові питання, пов'язані з післявоєнною реконструкцією транспортної системи України. Особливу увагу приділяємо міжміській (і міжнародній) транспортній інфраструктурі. Вона включає залізниці, автомобільні дороги, порти, а також об'єкти авіаційної інфраструктури (аеропорти, засоби повітряної навігації).

Ми припускаємо, що війна закінчиться перемогою України і остаточним відновленням територіальної цілісності країни в межах міжнародно визнаних кордонів. Ми також припускаємо, що після того, як російські збройні сили будуть виведені з України, загроза російського вторгнення в майбутньому не зникне. Можливо, низькоактивні військові дії, у тому числі ракетні атаки з боку Росії на об'єкти інфраструктури України, триватимуть навіть попри те, що більш досконалі засоби протиповітряної оборони, які отримає Україна, ймовірно, значно зменшать ефективність таких атак. Ми не займаємо жодної позиції щодо майбутнього Російської Федерації. Однак, ми припускаємо, що будь-які можливі геополітичні події в Росії не матимуть істотного впливу на наші припущення.

Крім того, ми припускаємо, що протягом досить довгого часу після закінчення війни подорожі та торговельні зв'язки між Росією та Україною будуть сильно обмеженими, що вплине на міжнародний рух товарів і людей. Зокрема, доведеться відмовитися від уявлення про Україну як можливу транзитну країну для східно-західних торговельних потоків (насамперед передбачених в рамках ініціативи КНР «Один пояс, один шлях»), або принаймні зменшити його масштаби. Це може вплинути на заплановану реконструкцію міжміської інфраструктури в країні після війни.

На момент написання цього матеріалу українська транспортна система в цілому зазнала величезної шкоди (наприклад, Київська Школа Економіки оцінює збитки, завдані транспортній інфраструктурі, у понад 40 мільярдів доларів США). Однак, більшість основних мостів (зокрема через річку Дніпро) залишаються придатними до експлуатації. Залізничне сполучення працює на всій підконтрольній українському уряду території і буде швидко відновлене після деокупації. Не зважаючи на те, що деякі аеропорти зазнали сильних руйнувань, авіаційне сполучення з головними повітряними воротами країни (аеропортами «Бориспіль» у Києві, «Одеса» та «Львів») може бути відновлене одразу після створення безпечних умов. Порти, особливо ті, які розташовані на узбережжі Азовського моря (Бердянський та Маріупольський), зазнали більших руйнувань порівняно з іншими об'єктами транспортної інфраструктури. Звичайно, на цю оцінку впливатиме реальна ситуація, оскільки російські війська під час своїх атак все більше й більше ціляться в об'єкти цивільної інфраструктури.

Ми вважаємо, що реконструкція транспортної інфраструктури повинна здійснюватися в двох напрямках. Крім відбудови пошкоджених під час ворожих дій споруд, доріг, мостів, портів та аеропортів, ми маємо зосередитись на інституційних механізмах, які забезпечать максимально ефективне функціонування інфраструктури та надання послуг. Крім того, ми маємо розглянути можливість та доцільність залучення приватного капіталу, тому що лише державних коштів, у тому числі донорської допомоги, скоріше за все, буде недостатньо для забезпечення повного та швидкого фінансування робіт з реконструкції.

У залізничній галузі ми виступаємо за покращення сполучення в межах території країни (залізнична мережа України була побудована переважно в рамках російської, а потім і радянської, радіальної мережі з центром у Москві), а також за зміну ширини колії на стандартну, а саме 1435 мм, яка використовується в більшій частині Європи. Такий проект, вартість якого згідно з підрахунками становить щонайменше 43,7 млрд доларів США (але може сягнути 130 млрд доларів США), зіграє подвійну роль – спростить торгівлю з

країнами ЄС, а також завадить воєнній логістиці Росії у випадку ще одного нападу. З точки зору інституційних механізмів, ми вважаємо, що вертикально інтегрована модель має дозволити скористатися перевагами економії на масштабах. Водночас будь-які рішення у цій сфері мають ґрунтуватися на ретельному аналізі даних. Ми також виступаємо за раціональне економічне регулювання роботи постачальника послуг інфраструктури з використанням механізмів стимулюючого регулювання.

Оскільки для мережі автомобільних доріг України знадобляться приватні інвестиції (найвірогідніше, за допомогою тієї чи іншої форми державно-приватного партнерства), ми можемо очікувати, що інвестори будуть лобювати запровадження плати для користувачів. Ми розглядаємо плату за проїзд автомобільними дорогами як найефективніший спосіб оплати за користування. Ми також виступаємо за раціональне економічне регулювання роботи операторів автомобільних доріг із застосуванням механізмів стимулюючого регулювання, щоб забезпечити ефективність, при цьому дотримуючись заздалегідь визначених стандартів якості послуг.

Українські порти зазнали відносно більше пошкоджень порівняно з іншими об'єктами транспортної інфраструктури. Більше того, після війни порти Азовського моря можуть і надалі стикатися з обмеженнями у своїй роботі. Після війни ми спостерігатимемо зростаючу потребу в приватних інвестиціях для портової інфраструктури – враховуючи те, що відбувалося до вторгнення, ми можемо очікувати на розвиток державно-приватного партнерства у цій галузі. Крім того, виходячи з європейського досвіду, ми вважаємо, що найкращою інституційною моделлю для портів буде відокремлення інфраструктури від послуг.

До вторгнення авіаційна галузь України була добре інтегрована в авіаційну екосистему Європи. Після війни потрібні будуть значні інвестиції у відбудову декількох пошкоджених аеропортів. Приватні кошти можуть бути залучені або шляхом приватизації, або через договори концесії. Останнім часом договори концесії набирають популярності у Східній Європі, тому застосувати цей досвід для української авіаційної галузі не буде занадто складно.

Решта розділу організована таким чином. У наступній частині наведені нещодавні дослідження про відбудову інфраструктури. Далі йде короткий опис наслідків повоєнної геополітичної ситуації для транспортної інфраструктури України. У наступних чотирьох частинах проаналізовані довоєнний стан і післявоєнні рекомендації для залізничної, автодорожньої, портової й авіаційної інфраструктури відповідно. В останній частині розділу наведені заключні коментарі.

## 2 ОСТАННІ ДОСЛІДЖЕННЯ З ВІДБУДОВИ ІНФРАСТРУКТУРИ

Європа не бачила повномасштабного воєнного конфлікту такої потужності з часів Другої Світової Війни. З точки зору кількості людських втрат його можна порівняти з війною в Югославії 1991-2001 рр. (на жаль, російсько-українська війна, можливо, вже перевищила цю кількість). На відміну від теперішньої війни, тоді не було таких масованих ракетних атак на цивільну інфраструктуру. При тому, що транспортна інфраструктура Балканського півострова була в чомусь схожа на українську, масштаб руйнувань був меншим, ніж той, з яким повинна буде впоратися Україна після закінчення війни. Якби перед нами стояло завдання знайти відносно схожий масштаб руйнування інфраструктури за останній час, війна в Сирії була б гарним прикладом. Однак транспортна інфраструктура Сирії суттєво відрізняється від інфраструктури України.

Отже, можна стверджувати, що попередній досвід післявоєнної відбудови інфраструктури можна використати для планування повоєнної реконструкції в Україні в досить обмеженому обсязі. Сакаласурія зі співавторами (2016) вказують у своїй публікації, що загалом у літературі недостатньо даних на тему реконструкції інфраструктури після закінчення конфлікту. Тим не менше, деякі висновки, засновані на відповідних дослідженнях, можна розглянути і резюмувати.

Sakalasuria et al. (2018) пропонують концептуальну модель для аналізу реконструкції після закінчення конфлікту. Вони наголошують на важливості ретельного планування перед реалізацією проектів реконструкції.

Noeffler (1998) розглядає стан відбудови інфраструктури в дванадцятьох африканських країнах, які постраждали від військових конфліктів. Вона робить висновок, що, враховуючи недостатню кількість державного фінансування, потрібно було залучати приватних інвесторів, щоб забезпечити успішне проведення робіт з реконструкції. Проте вона також зазначає, що сприйняття інвесторами Субсахарської Африки було вагомою перешкодою для залучення приватного капіталу. Harvie and Saleh (2008) задокументували відбудову інфраструктури Лівану після громадянської війни. Вони звертають увагу на те, що після реконструкції у країни залишився значний державний борг. Earnest (2015) провів опитування стейкхолдерів, залучених до проектів післявоєнної відбудови інфраструктури в Косово. Респонденти вказали, що реалізація цих проектів на практиці виявилася набагато складнішою, ніж очікувалось. Ключова причина цього – низька якість планування та реалізації проектів реконструкції в складних умовах, змінному та непевному середовищі.

Отже, основними «підводними каменями» післявоєнної відбудови інфраструктури є фінансування та реалізація проектів реконструкції. Деякі дослідження підкреслюють важливість залучення приватного капіталу.

У вищезгаданих публікаціях питанню інституційного реформування транспортних галузей приділяється не так багато уваги, незважаючи на його очевидну значущість.

### **3 НАСЛІДКИ ПІСЛЯВОЄННОЇ ГЕОПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ**

Війна докорінно вплине на становище України у світовій торгівлі та транспортній мережі. Водночас ми можемо сказати, що віддалення країни від Росії, яке розпочалося зі вторгнення в Крим та Донбас у 2014 році, збережеться на довгий час. Фактично, із того часу Україна значно зменшила свої торговельні зв'язки з країною-агресором. Згідно з даними Світового Банку, вартість українського експорту до Росії в 2013 році становила понад 15 млрд доларів США. До 2019 року ця вартість скоротилася до 3,2 млрд доларів США – майже в п'ять разів. Прямі комерційні авіап перевезення між Росією та Україною були зупинені в 2014 році, а після того, як 17 липня 2014 року росіяни збили літак рейсу МН17 у повітряному просторі над Донбасом, східно-західні перельоти в українському повітряному просторі були практично припинені.

Тим не менш, після 2014 року Україну все ще розглядали у довготривалій перспективі як транзитну країну для східно-західних потоків товарів і перевезення пасажирів. Це, зокрема, знаходить своє відображення у відсутності структурних змін в мережах залізничних та автомобільних доріг України, які досі мають ознаки колоніальної спадщини. Післявоєнна реконструкція транспортної інфраструктури України має здійснюватися з урахуванням нових геополітичних реалій, які будуть передбачати обмеження зв'язків з Росією і розвиток взаємозв'язків зі східними країнами-членами ЄС, а також ЄС загалом.

Будь-яка роль, яку Україна може відіграти як транзитна країна у східно-західних торговельних потоках, передбачатиме посилення ролі морських перевезень. Наприклад, товари, які транспортуються автомобільними дорогами чи залізницею зі східної Європи, можуть бути перевантажені на морські судна в портах України на Чорному морі. Порти Азовського моря стануть менш важливими. Більше того, Росія, імовірно, продовжить створювати перешкоди для експлуатації цих портів навіть після того, як її буде повністю витіснено з Криму.

Мережа сухопутного транспорту відіграє життєво важливу роль у стратегії національної оборони країни. Українські залізничні та автомобільні мережі, створені під час колоніальних часів мають бути перебудовані, зважаючи на необхідність давати відсіч майбутнім атакам зі сходу. Зміна ширини залізничних колій також допоможе у цьому, враховуючи важливість залізничних перевезень для російської воєнної логістики в цьому конфлікті.

Загалом, український уряд і міжнародні донори мають бути готовими підтримати необхідність внесення значних змін у транспортну мережу України, створену в довоєнні роки. Ця мережа визначалася українським колоніальним минулим, але після перемоги у війні країна звільниться і припинить бути колонією. Необхідно буде вжити заходів, щоб зміцнити новий статус України як повноправного члена європейської сім'ї націй, які з фінансової точки зору, безперечно, дорого коштуватимуть.

## **4 ЗАЛІЗНИЦЯ – СПАДЩИНА, РЕКОНСТРУКЦІЯ, ІНСТИТУЦІЙНІ РЕФОРМИ**

### **4.1 Спадщина**

Залізнична мережа України достатньо гарно розвинена. Крім того, до повномасштабного вторгнення країна була на шляху до модернізації інституційної нормативно-правової бази, маючи на меті запровадити надання послуг у сфері залізничного сполучення на конкурентних засадах. Державна залізнична система керується вертикально інтегрованим державним акціонерним товариством «Укрзалізниця». Компанія відповідає за управління та забезпечення послуг з перевезення пасажирів та вантажу на залізничних шляхах довжиною більше 23 000 кілометрів (приблизно 14 300 миль), понад 1700 станціях, а також за всю супутню інфраструктуру. За довжиною залізничних колій, що проходять територією України, залізнична мережа країни посідає 13 місце у світі. До вторгнення «Укрзалізниця» входила в топ-10 світових постачальників послуг з перевезення пасажирів і вантажів залізничним транспортом (за оцінкою кількості перевезених пасажирів і ваги перевезеного вантажу, відповідно). На той час у компанії працювали близько 400 000 людей – це більше, ніж у компанії «Deutsche Bahn», яка є головним залізничним оператором Німеччини. Останній факт ставить під сумнів загальну ефективність діяльності «Укрзалізниці».

Як зазначено вище, до повномасштабного вторгнення українська залізниця була на шляху до інституційної реформи, спрямованої насамперед на запровадження конкуренції у сфері надання послуг. Як вказують Грушевська та ін. (2016), запланована інституційна реформа була спрямована на впровадження горизонтальної конкуренції серед власників рухомого складу за надання послуг як пасажирських, так і вантажних перевезень (за винятком локомотивів), а також мала на меті ліквідацію перехресного субсидування між прибутковими вантажними та збитковими пасажирськими перевезеннями. Управління залізничною інфраструктурою і право власності на локомотиви залишилися б у руках державного підприємства (чинне законодавство України не дозволяє проводити приватизацію залізничної інфраструктури).

Основні елементи колоніальної спадщини в українській залізничній мережі



чітко прослідковуються в її структурі (Рис. 1). Залізнична мережа України організаційно розділена на ті шість регіональних підрозділів, які були засновані ще за часів СРСР. Навіть назви цих підрозділів не змінилися. Деякі з цих назв можуть здатися дивними для спостерігача, який не знайомий з історією країни. Найбільш яскравим прикладом є Південно-Західна Залізниця, яка розташована в центрі України, у той час як Південна Залізниця знаходиться в північно-східній частині країни. Ці назви пов'язані з розташуванням відповідних районів відносно Москви.

**Рисунок 1. Мережа залізниць України**



Джерело: Вікіпедія

Оскільки залізнична мережа країни (за винятком територій на заході України, анексованих Радянським Союзом під час Другої Світової Війни) розвивалася навколо московської залізничної мережі, побудованої за колоніальних часів (Російської імперії, а потім СРСР), залізничне сполучення на території України є недостатньо оптимальним. Яскравим прикладом є те, що залізничне сполучення між сходом і заходом достатньо обмежене на маршрутах, які не включають Київ. Часто маршрути між південно-східною та південно-західною частинами України проходять через Київ чи дещо південніше від нього, що означає втрати часу та ефективності. Існують також проблеми із залізничним сполученням півночі та півдня. Наприклад, відсутнє пряме залізничне сполучення між Києвом та Одесою. Остання була безпосередньо сполучена залізницею з Москвою, тому залізничне сполучення Києва з

Одесою вважалося зайвим у російській колоніальній парадигмі.

Українська залізниця використовує ширину колії 1520 мм – спадщину, залишену від Російської імперії (зверніть увагу, що така сама ширина колії досі використовується у Фінляндії та країнах Балтії). Більшість інших країн континентальної Європи (окрім Іспанії та Португалії) використовують стандартну ширину колії – 1435 мм. На заході України є декілька залізниць зі стандартною шириною колії, але зараз вони здебільшого не використовуються. Тим не менше, 24 травня 2022 року Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль оголосив про плани зменшити ширину залізничних колій України до стандартного значення, починаючи із заходу України. Ми активно підтримуємо ідею зменшення ширини колії, попри необхідні витрати (про це пізніше). Але ми також вважаємо, що проєкт має розпочатися як на сході, так і на заході країни. Зменшення ширини залізничної колії не тільки прискорить торгівлю, але й підвищить рівень обороноздатності України в разі майбутніх атак з боку Росії.

## **4.2 Реконструкція**

Як зазначалося вище, протягом усього періоду конфлікту українська залізниця продовжує свою роботу. За межами територій, де відбуваються активні бойові дії, об'єкти залізничної інфраструктури зазнали пошкоджень унаслідок ракетних ударів. Однак такі атаки призвели лише до короточасних перерв у роботі залізниці. Крім того, «Укрзалізниця» спроможна достатньо швидко відновлювати надання своїх послуг на звільнених українськими збройними силами територіях. Наприклад, для відновлення пасажирського транспортного сполучення з Балаклією Харківської області знадобилося менше тижня відколи місто було звільнене після шести місяців російської окупації. Території України, на яких відбуваються запеклі бої, особливо на Донбасі, потребуватимуть більше робіт з реконструкції інфраструктури, а саме відбудови мостів, станцій та інших споруд. Втрачена також значна кількість локомотивів та рухомого складу, однак, як зазначає Грушевська зі співавторами (2016), залізничний рухомий склад України був дуже застарілим.

Ми вважаємо, що найважливішим проєктом, який потрібно реалізувати для української залізниці після закінчення війни, є зменшення ширини колії до стандартної 1435 мм. Цей проєкт принесе подвійну користь. По-перше, стандартна ширина колії сприятиме торговельним зв'язкам України з Європейським Союзом, який вже є і залишатиметься головним торговельним партнером країни після війни. По-друге, що не менш важливо, зменшення ширини колії зламає російську воєнну логістику у випадку ще одного нападу. Росіяни активно використовують залізничний транспорт для доставки важкого озброєння і амуніції до ліній фронту, особливо під час бойових дій

на Донбасі. Ми навіть можемо сказати, що якщо зміни ширини колії буде достатньо для того, щоб попередити напад Росії аналогічний тому, який розпочався 24 лютого 2022 року, переваги цього проекту будуть однозначно вагоміші за витрати.

Масштаб проекту зі зміни ширини залізничної колії виглядає колосальним, прогнозні витрати будуть величезними. Але якими будуть ці витрати? Їх важко оцінити, але масштабні зміни ширини колії не є безпрецедентними. Сполучені Штати Америки та Канада реалізували великий проект зі стандартизації залізничних колій у 19 столітті (див. Puffert, 2000). Незважаючи на наявність деяких оцінок вартості зміни ширини колії в рамках конкретних проектів, які були реалізовані в той час, вони сильно різняться і можуть виявитися недостатньо корисними для поточної ситуації в Україні у зв'язку зі змінами технологій та відповідних витрат на фактори виробництва, які відбулися з того часу. Проект Unigauge в Індії, розпочатий в 1990-х роках, має на меті розширення колії на всіх основних залізницях країни. Інформація про вартість цього проекту поки недоступна.

Тим не менше, ми можемо надати приблизну оцінку вартості зміни ширини колії в Україні. Очікувана вартість проекту у Литві зі зміни 335 км колій на стандартну ширину буде становити 580 млн євро або 1,73 млн євро за кілометр. Вартість нової залізниці довжиною 250 км, яка будується в сусідній Латвії, оцінюється в 5,8 млрд євро або 23,2 млн євро за кілометр.<sup>199</sup> Тобто вартість зменшення ширини колії до стандартного значення становить приблизно 7,5% витрат на будівництво нової залізниці з нуля. Втім, оприлюднена вартість будівництва в межах проекту латвійської залізниці довжиною 250 км значно нижча, ніж оцінена середньосвітова вартість будівництва нових залізниць. Дослідження, опубліковане в 2021 році Транспортним Центром «Епо», на основі аналізу численних проектів будівництва залізниць у всьому світі встановило, що в середньому будівництво кілометра залізниці коштує 107 млн доларів США.<sup>200</sup>

Сьогодні складно оцінити вартість відбудови залізниці (чи будь-якого об'єкта інфраструктури у цій галузі) в Україні після війни. Однак, ми можемо припустити, що вартість буде нижчою, ніж у таких країнах, як США. Для обґрунтування вищесказаного розглянемо сценарії, при яких вартість будівництва одного кілометра залізниці буде становити приблизно від 25 до 75 млн доларів США. Припустимо, для зміни ширини колії потрібна буде сума, еквівалентна 7,5% вартості будівництва залізниці, тоді ми отримуємо вартість в межах від 1,9 до 5,6 млн доларів США за кілометр для переходу на стандартну ширину колії. Загальна вартість зміни колії всієї системи

<sup>199</sup> <https://en.thepage.ua/economy/ukraines-switch-to-european-railway-gauge>

<sup>200</sup> <https://www.enotrans.org/enotransitcapitalconstructiondatabase/>

становитиме від 43,7 до близько 130 млрд дол. США. Якщо розподілити цю суму щонайменше на 10 років (15-20 років будуть більш реалістичним строком для цього проєкту), то загальні витрати виглядають посильними.

Заміна або модернізація локомотивів і рухомого складу потребуватиме додаткових витрат, які наразі важко оцінити. Теоретично, цифра буде так само в межах десятків мільярдів. Наприклад, у 2020 році Україна експлуатувала парк, який нараховував приблизно 1700 електровозів. Вартість заміни всіх електровозів на нові становитиме до 10 млрд доларів США.

Оптимізація залізничного сполучення в межах країни потребуватиме будівництва нових колій. Враховуючи цифри, приведені вище для відповідних витрат, ми бачимо, що загальна сума може вирости досить швидко. Наприклад, вартість приблизно 500 км прямого залізничного сполучення між Києвом та Одесою буде становити від 12,5 до 37,5 млрд доларів США.

### 4.3 Інституційні реформи

Інституційні реформи в залізничному секторі в усьому світі зосереджені на вирішенні двох вагомих питань. Перше питання полягає у тому, чи має управління залізничною інфраструктурою бути вертикально інтегрованим із наданням послуг. Друге питання стосується доцільності конкуренції за надання послуг (з пасажирських та вантажних перевезень) на залізниці. При вирішенні цих ключових питань необхідно враховувати декілька аспектів. Перший – це право власності і організаційно-правова форма оператора залізничної інфраструктури. Другий – механізми економічного регулювання, які будуть використовуватися. Головним під час запровадження конкуренції на ринку надання послуг є питання щодо конкуренції «на ринку» чи «за ринок».

У світі існує декілька інституційних механізмів у залізничній галузі. У публікації Грушевської та ін. (2016), а також деяких інших працях, на які ми будемо посилалися пізніше, міститься гарний опис таких механізмів. Коротко інституційне середовище можна описати так. Традиційна схема – вертикально інтегрована модель<sup>201</sup> (використовується, наприклад, у США, Канаді, Китаї, Ірландії). Деякі країни (зокрема, Німеччина) запровадили моделі вертикального розподілу,<sup>202</sup> при яких діє вільна конкуренція за надання послуг (також відома як конкуренція «на ринку»). У деяких європейських країнах вільна конкуренція призвела до появи нових постачальників послуг, які з часом змогли захопити значну частку ринку. Аукціони за право купити франшизу (або конкуренція «за ринок») розповсюджені переважно у Великобританії. Транспортне обслуговування

201 Згідно з цією моделлю, одна компанія і експлуатує залізничну інфраструктуру, і надає послуги за допомогою цієї інфраструктури.

202 На відміну від вертикально інтегрованої моделі, у вертикально розподіленій моделі управління інфраструктурою відділене від надання послуг.

пасажирів там віддається регіональним франшизам на період 5-7 років. Присутні також деякі оператори відкритого доступу, але вони перевозять менше одного відсотка пасажирів британської залізниці.

Незалежно від інституційної моделі обраної для залізничної мережі країни, існує тенденція запровадження певної форми економічного регулювання. Якщо вертикальна інтеграція не зберігається, економічному регулюванню підлягає як мінімум плата за доступ до інфраструктури, тому що оператори інфраструктури зберігають своє монопольне становище. Регулювання тарифів на перевезення пасажирів та/або вантажів не розповсюджене, але зазвичай присутнє. Ми вважаємо, що економічне регулювання, якщо використовується, має бути раціональним, а також має включати механізми стимулюючого регулювання, які б гарантували, що компанії, які працюють у цій галузі, матимуть стимул підвищувати ефективність своєї діяльності без шкоди для безпеки та якості послуг.

Під час аналізу результатів різних реформ залізничного сектору головна увага завжди зосереджена на ефективності. Реформа може вважатися успішною, якщо клієнти отримують доступ до дешевших послуг без зниження безпеки та основних параметрів якості послуг. Нижчі витрати також дають можливість знизити тарифи на перевезення пасажирів та вантажів.

Під час кількох досліджень був проаналізований результат реформ залізничної галузі з урахуванням вищевказаних міркувань. Nash et al. (2013) порівняли досвід Великобританії, Швеції та Німеччини. Вони дійшли висновку, що залізниця Німеччини демонструє найповільніший ріст тарифів і державної підтримки (виміряний обсягом державних коштів, виділених для залізничної галузі). Цей результат суперечив очікуванням, тому що серед трьох країн конкуренція у Німеччині видавалася найнижчою. Mizutani et al. (2015) оцінили функції витрат для вертикально розділеної, вертикально інтегрованої і проміжної моделей. Вони не дійшли конкретного висновку щодо того, котра з трьох моделей давала б найнижчі витрати. Smith et al. (2018) дійшли того ж висновку після оцінки впливу економічного регулювання на витрати для 17 європейських залізниць. Проаналізувавши досвід Великобританії, Smith and Wheat (2012) вказують на те, що витрати операторів франшиз виросли вище рівня інфляції в період 1997 – 2006 рр.

Оцінка функції витрат виконана Ivaldi and McCullough (2008) на основі даних США, свідчить про значну економію на масштабах, якої можна досягти завдяки вертикальній інтеграції в залізничній галузі. Pittman (2005) дійшов аналогічних висновків. Cherbonnier et al. (2018) проаналізували конкуренцію «на ринку» у порівнянні з конкуренцією «за ринок» у контексті моделі вертикального розподілу. На основі даних Франції вони роблять висновок,

що конкуренція «за ринок» (тобто організація торгів за франшизу аналогічно британській моделі) має більше шансів бути вигідною для пасажирів, ніж конкуренція «на ринку». Водночас жодна з них не гарантує зниження тарифів.

Основний висновок, який ми можемо зробити зі вказаних публікацій, полягає в тому, що інституційні реформи залізничної галузі мають базуватися на детальному аналізі даних. Ми можемо стверджувати, що абсолютна більшість досліджень вказують на те, що вертикально інтегрована модель може принести економію на масштабах, що може свідчити про її доцільність для українського випадку. Незалежно від того, який варіант конкуренції буде вибраний для надання послуг – «за ринок» чи «на ринку» – допуск європейських операторів до конкурування на українському ринку міг би дозволити їм поділитися управлінським досвідом та технологіями, а також поліпшити обслуговування клієнтів у довгостроковій перспективі.

Незалежно від обраної моделі – вертикально інтегрованої чи розподіленої – ми, ймовірно, матимемо єдиного державного оператора залізничної інфраструктури. Важливо, щоб такий оператор підлягав економічному регулюванню, яке стимулюватиме його до підвищення ефективності, наприклад, через механізм стимулюючого регулювання цінового порогу (також відомий як ІСЦ – X). Зазначений механізм, який досить широко використовується в економічному регулюванні інфраструктурних галузей, передбачає, що зростання буде нижчим за інфляцію (виміряну Індексом Споживчих Цін) на рівень очікуваного підвищення ефективності (позначається літерою X).

Як зазначалося вище, до вторгнення український уряд почав рухатися в напрямку реформи, яка зрештою дозволила б відокремити інфраструктуру від перевезень у залізничній галузі. Ми пропонуємо виконати подальший аналіз, у тому числі оцінку розмірів економії від масштабу та диверсифікації, пов'язаної з вертикальною інтеграцією, до підтвердження цього курсу.

## **5 АВТОМОБІЛЬНІ ДОРОГИ**

Мережа автомобільних доріг України достатньо добре розвинена і забезпечує добре сполучення по всій країні. У цьому секторі ми не бачимо виразних прогалів у сполученні, схожих на ті, на які ми вказували при обговоренні залізничної інфраструктури. Схоже, головною вадою української мережі автомобільних доріг порівняно з європейськими країнами є відсутність системи автомагістралей (Рис. 2). Придорожня інфраструктура, незважаючи на певний прогрес, досягнутий у цьому напрямку за останнє десятиліття, також залишається малорозвиненою. Світовий Банк оцінює



можливості країни будувати та обслуговувати дороги як «відносно слабкі».<sup>203</sup> Рівень безпеки на дорозі – ще одне питання, яке викликає занепокоєння. Відповідно до даних Всесвітньої організації охорони здоров'я у 2016 році (на веб-сайті організації це останній рік, для якого доступні дані) рівень смертності в автомобільних катастрофах в Україні становив 19,1 на 100 000 осіб. Така цифра виглядає дуже невтішно порівняно з Німеччиною, де такий показник становить 6 смертей на 100 000 осіб, Францією (8) і навіть порівняно з Польщею, де цей показник найвищий серед країн ЄС 16,4.

**Рисунок 2.** Мережа автодоріг України



Джерело: Вікіпедія

Напередодні повномасштабного вторгнення Україна інвестувала значну суму коштів у покращення дорожньої інфраструктури. Проект «Велике будівництво», розпочатий у 2019 році, спрямував 5,3 млрд доларів США в будівництво доріг та автомагістралей. Ще одним помітним досягненням у сфері інвестицій в дорожню інфраструктуру є Програма державно-приватного партнерства у дорожній галузі, розпочата в жовтні 2020 року Міністерством інфраструктури України за підтримки Світового Банку, Глобального Інфраструктурного Фонду G20, Міжнародної фінансової корпорації.<sup>204</sup> Метою програми було залучення приватних коштів в обсязі 9 млрд доларів США на відновлення

<sup>203</sup> <https://blogs.worldbank.org/ppps/ppps-drive-ukraines-road-sector-development>

<sup>204</sup> <https://roadppp.in.ua/en/>

та обслуговування 4 500 км автомобільних доріг. Програму можна буде використати після війни як інструмент для залучення коштів приватного сектору на реконструкцію доріг.

Реконструкція державної мережі автомобільних доріг буде масштабним завданням після війни. Крім пошкоджень і руйнувань внаслідок бойових дій, дороги (у тому числі ті, які розташовані далеко від територій, на яких відбуваються активні бойові дії) зазнають значних пошкоджень, тому що використовуються для перевезення важкої військової техніки. На нашу думку, для післявоєнної реконструкції актуальні такі питання. По-перше, автомобільні дороги – це інфраструктура подвійного призначення, й не можна недооцінювати їхнє значення для оборони. Після війни реконструкцію автомобільних доріг потрібно буде проводити з метою оптимізації їх використання для відбиття будь-яких майбутніх атак зі сторони Росії. Для цього може знадобитися будівництво нових доріг. Однак, ми залишимо це питання за межами цієї праці, оскільки національна оборона – не наша спеціалізація.

Скорочення російсько-українських зв'язків після закінчення воєнних дій, а головне – обсягу торгівлі (як між Росією і Україною, так і обсягу транзитних товарів, які проходять через Україну до Росії і навпаки), також матиме значення для пріоритетності проєктів реконструкції автомагістралей. Ми вбачаємо тут один можливий ризик. Автомобільні дороги на сході України можуть не отримати достатнього фінансування, оскільки відсутність уваги до доріг, які ведуть до Росії, може зачепити місцеві автомобільні дороги на східних територіях України. Уряд має враховувати цей ризик.

Головним завданням для мережі автомагістралей після війни буде залучення приватного капіталу для реконструкції доріг. Скоріше за все, попит на державне фінансування та будь-які ресурси, надані спонсорами для післявоєнної реконструкції, перевищить пропозицію коштів. Вищевказана Програма державно-приватного партнерства у дорожній галузі може слугувати моделлю для залучення приватного капіталу до будівництва доріг. Однак, виникає інше питання – інвестори захочуть отримати прибуток зі своїх інвестицій. Отже, на основних автомобільних дорогах, які будуть отримувати інвестиції приватного сектору, потрібно запровадити плату за користування.

Країни Східної Європи мають великий досвід будівництва автомобільних доріг за останні тридцять років. Carpintero (2010) та Queiroz et al. (2013) розглядають цей досвід. Участь приватного сектору в проєктах будівництва доріг значно виросла у першій декаді цього століття. Водночас Carpintero (2010) вказує на те, що кількість проєктів будівництва автомобільних доріг (і кілометраж побудованих доріг) виявилися значно меншими порівняно з

початковими очікуваннями. Досвід Іспанії (проаналізований Baeza and Vassallo, 2010) показує, що прогноз попиту на використання платних доріг часто є надто оптимістичним.

У світі існують декілька схем фінансування автомобільних доріг. Найбільш поширеним способом фінансування дорожньої інфраструктури залишається оподаткування автомобілістів (у тому числі збори за реєстрацію автомобілів та податки на пальне). Приватні та деякі державні автомобільні дороги (наприклад, автомагістраль «Florida Turnpike») фінансуються через збори за користування дорогами. De Palma and Lindsey (2000) розробили теоретичну модель, яка показує, що платні дороги можуть підвищити ефективність розподілу ресурсів та суспільний добробут. У Європі існують різні механізми фінансування автомагістралей. У Німеччині, Сполученому Королівстві, країнах Бенілюкс, а також у кількох інших країнах фінансування доріг здійснюється через оподаткування автомобілістів та стягнення плати з деяких користувачів (наприклад, з вантажних автомобілів стягується плата за доступ до мережі автобанів Німеччини). Багато європейських країн, у тому числі Іспанія, Італія, Франція, Португалія, Хорватія стягують плату з користувачів пропорційно користуванню дорогами (розмір плати залежить від відстані, яку водій проїхав по автомагістралі). Менші за розміром країни, наприклад, Австрія, Швейцарія, Словаччина, стягують з користувачів автомобільних доріг фіксовану плату (наприклад, в Австрії можна придбати абонемент на десять днів, два місяці або рік).

В плані залучення приватних інвестицій в мережу автомобільних доріг України ми більше схилиємося до державно-приватного партнерства (ДПП), ніж до приватизації. ДПП з більшою імовірністю забезпечить розвиток дорожньої мережі не лише на основі прагнення отримати прибуток, але й для забезпечення суспільного добробуту й національної оборони. Ми розглядаємо платні дороги як найефективніший спосіб стягнення оплати з користувачів. Ми також виступаємо за впровадження правильного економічного регулювання роботи операторів автомобільних доріг з використанням механізмів стимулюючого регулювання (такі як максимальні ціни), щоб забезпечити ефективність за умови дотримання заздалегідь установлених стандартів якості послуг.

## 6 ПОРТИ

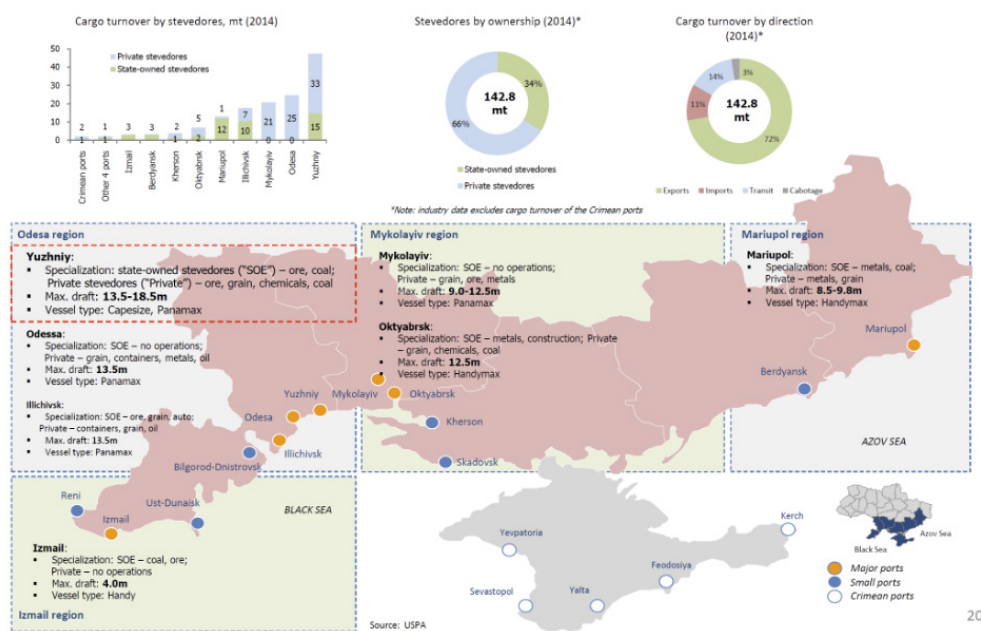
Річкові та морські порти України мають надзвичайно важливе значення для торгівлі країни, особливо сільськогосподарськими товарами (Рис.3). Починаючи з лютого 2014 року цей сектор інфраструктури страждає через російську агресію. Окупація Криму та подальше закриття портів півострова

для легальних міжнародних перевезень вплинули на економіку та торговельну логістику України. Контроль над Керченською протокою дозволяє Росії створювати проблеми для портів Азовського моря (Бердянського та Маріупольського), зриваючи торгівлю логістику, свавільно створюючи затримки на протоці.

Тим не менше, з 2014 року українські порти дуже динамічно розвивалися. Контейнерні порти країни втратили близько 40 відсотків своєї пропускної здатності в період з 2013 по 2015 рр., проте відновлення в подальші роки було швидким. До 2017 року пропускна здатність відновилася майже до рівня 2013 року, досягнувши небувало високого рівня в 2018 році (згідно даним UNCTAD).

Управління українськими морськими портами здійснюється державним підприємством – Адміністрацією морських портів України. До початку повномасштабного вторгнення українська портова галузь рухалася до заснування державно-приватних партнерств у ключових портах країни.<sup>205</sup> Як і з дорогами, ДПП в портовій галузі розглядалося як інструмент для фінансування покращення інфраструктури. Багато річкових портів країни були приватизовані.

### Рисунок 3. Порти України



Джерело: Міністерство інфраструктури України

Портова інфраструктура України порівняно з іншими галузями, про які йдеться цьому розділі, зазнала більше пошкоджень. Порт Маріуполя розділив долю міста; деякі порти Чорного моря зазнали ракетних ударів, у результаті яких їхні споруди були зруйновані або серйозно пошкоджені.

<sup>205</sup> <https://www.ebrd.com/news/2021/ebrd-and-iftc-to-help-modernise-ukraines-black-sea-port-of-chornomorsk.html>

Протягом перших кількох місяців після початку повномасштабного вторгнення військово-морські сили Росії підвищували небезпеку для цивільних морських перевезень у Чорному морі, встановлюючи морські міни – деякі з них досі можуть дрейфувати в морі. Також зареєстровано декілька випадків атаки російських воєнно-морських сил на торговельні судна. На сьогоднішній день робота деяких портів Чорного моря, що знаходяться на підконтрольній Україні території, продовжується завдяки угоді про сприяння експорту зерна за участю посередників – Туреччини та ООН, а також завдяки нещодавно отриманим Україною протикорабельним ракетам, які тримають російський флот за сотні кілометрів від берегів України.

Зусилля, спрямовані на післявоєнну реконструкцію об'єктів портової інфраструктури, будуть включати, крім відновлення матеріально-технічної бази й інституційних реформ, боротьбу з російськими атаками. Ми вважаємо, що це посилене завдання для портів Чорного моря. Однак, порти Азовського моря, ймовірно, продовжать стикатися з проблемами в роботі, пов'язаними з контролем Росією Керченської протоки (або ж територіальним сусідством із нею). Навіть після того, як російські сили будуть виведені з Криму, вони все ще матимуть змогу заважати морським перевезенням. Географія Керченської протоки схожа на географію Ормузької протоки в Перській затоці, де Іран час від часу створює проблеми для судноплавства. Водночас присутність військових кораблів НАТО в Чорному морі, разом з військовим потенціалом України, вірогідно, буде слугувати сильним стримуючим фактором проти ворожих воєнних дій росіян (аналогічно тому, як присутність П'ятого Флоту Військово-морських сил США в Перській затоці забезпечує безпеку і охорону навігації у тій частині світу).

Інституційні реформи портової інфраструктури мають бути спрямовані на підвищення ефективності. Дослідження чітко демонструють, що більш ефективні портові операції збільшують торговельні потоки (Blonigen and Wilson, 2007), і при цьому зменшують витрати на морські перевезення (Sanchez et al., 2003). Проте сама по собі приватизація портової інфраструктури не обов'язково веде до покращення ефективності (Cullinane and Song, 2002).

Ми, ймовірно, побачимо продовження зусиль із залучення приватного капіталу в українські порти. ДПП слугуватиме важливим інструментом залучення коштів для реконструкції та відновлення портової інфраструктури. Ще одним важливим інституційним питанням, яке потрібно враховувати, є розділення інфраструктури та операційної діяльності портів. Європейський підхід передбачає розподіл на протипагу інтегрованої моделі, прийнятій у Північній Америці (Rodrigue and Notteboom, 2010). Тому ми очікуємо, що після війни для українських портів буде обрана модель розподілу. З точки зору



Теорії галузевих ринків, найбільшою проблемою вертикально інтегрованої моделі є загроза закриття ринку для конкурентів – вертикально інтегровані порти ставлять у гірші умови компанії, які конкурують за надання послуг, при цьому розподіл може призвести до неефективності, якщо в портовій галузі є економія від диверсифікації, аналогічна тій, яка існує для залізниць.

Проведемо аналогію з іншими транспортними галузями: розділення інфраструктури і діяльності є загальним підходом до управління аеропортами – фактично, лише дуже малі аеропорти надають авіакомпаніям послуги з наземного обслуговування, тоді як кваліфікаційні вимоги до аеронавігаційного обслуговування гарантують, що аеропорти не можуть самостійно надавати послуги аеродромного диспетчерського обслуговування і диспетчерського обслуговування в зоні підходу на посадку. Можливість вертикальної інтеграції інфраструктури аеропортів і послуг розглядається тільки в деяких теоретичних дослідженнях. Ми вважаємо, що порти у цьому відношенні схожі на аеропорти.

В плані економічного регулювання портова галузь відрізняється від залізничної, оскільки порти конкурують як один з одним, так і з іншими видами транспорту. Про конкуренцію між портами йдеться, зокрема, в публікаціях Організації економічного співробітництва та розвитку (2011), Cullinane et al. (2006) та Yap and Lam (2006). У цьому випадку економічне регулювання було б виправданим тільки за умови, що порти не лише займають панівну позицію на ринку, а й будуть визнані такими, що зловживають нею. Ми пропонуємо провести аналіз ринкового становища портів до ухвалення будь-яких рішень з цього питання. Крім того, залучення приватного капіталу, найімовірніше, дасть поштовх для підвищення рівня незалежності під час ухвалення управлінських рішень у портовій галузі (на сьогоднішній день всіма морськими портами керує одна державна компанія), при цьому конкуренція між морським та залізничним транспортом може посилитися, особливо коли ширина залізничної колії в Україні буде змінена на стандартну, яка використовується в Європі.

## **7 АВІАЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА – АЕРОПОРТИ Й АЕРОНАВІГАЦІЯ**

На сьогодні повітряний простір України закритий для цивільної авіації. До повномасштабного російського вторгнення авіаційний сектор був краще інтегрований в європейський ринок і готовий для роботи в повоєнних умовах, ніж інші транспортні галузі в країні. Після анексії Криму українська влада закрила повітряний простір над півостровом. Однак, російські авіакомпанії продовжували туди літати – порушуючи як українське, так і міжнародне законодавство. Коли уряд України закрав повітряний простір (навіть для



прольоту над територією) для російських авіакомпаній, які продовжували надавати свої послуги в Криму, російський уряд відповів на це заборонаю українським авіалініям користуватися російським повітряним простором. Уряд України зі свого боку заборонив усім російським авіакомпаніям користуватися українським повітряним простором. Таким чином, з кінця 2014 року пряме комерційне авіаційне сполучення між двома країнами відсутнє – це приклад тієї ситуації, яка, ймовірно, чекає й інші види транспорту протягом певного часу після закінчення війни. Більш детальний нещодавній огляд авіаційного сектору України представлений в публікації Тараненко (2020).

До 17 липня 2014 року один із основних європейсько-азійських коридорів – той, який проходить через Донбас – залишався відкритим для літаків цивільної авіації для польотів на крейсерській висоті. Це різко припинилося після запуску ракети з зенітного комплексу «Бук», який належав російським збройним силам і був завезений на українську територію, підконтрольну росіянам. Їхні місцеві колаборанти збили літак, який виконував комерційний рейс МН17, внаслідок чого загинули 298 людей. Після цього повітряний простір над Донбасом був негайно закритий, що мало серйозні фінансові наслідки для «Украероруху» – державного підприємства, яке забезпечує аеронавігаційне обслуговування і отримує значний дохід від перельотів.

У 2019 році – останньому повному році перед пандемією – українські аеропорти, розташовані на підконтрольній українському уряду території, надали послуги близько 25 млн пасажирів.<sup>206</sup> Для порівняння, такий обсяг перевезень 2019 року характерний для аеропортів, що входять до топ-30 європейських аеропортів, наприклад, Берліну, Афін або Стокгольму. Для країни з кількістю населення України, сектор цивільної авіації залишався певною мірою недостатньо розвиненим за європейськими стандартами. Наприклад, аеропорти Іспанії – європейської країни, населення якої приблизно дорівнює населенню України, – у 2019 році надали послуги понад 88 мільйонам пасажирів.

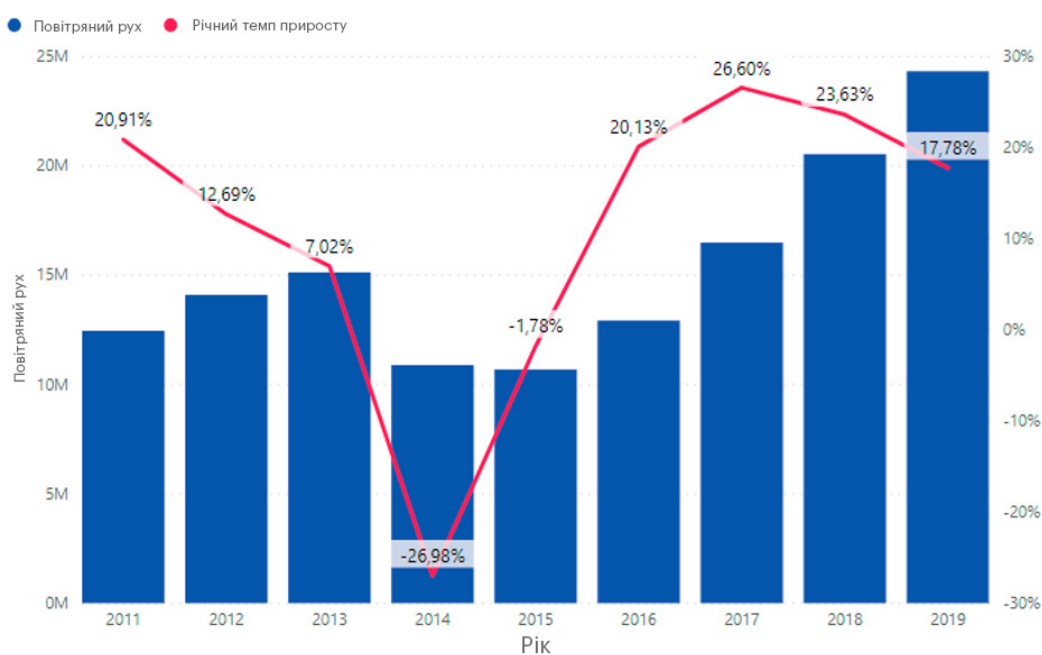
Найбільший аеропорт України – «Бориспіль» у місті Київ. Це справжня повітряна брама країни; у 2019 році він пропустив приблизно 15 млн пасажирів, що становить майже 60 відсотків усіх пасажирських авіаперевезень країни. До вторгнення до п'ятірки найбільших аеропортів входили: «Київ» (Жуляни), «Львів», «Одеса», «Харків», у вказаному порядку, обслуговуючи сумарно приблизно 8 млн пасажирів (і щонайменше один мільйон кожен). В останній рік перед пандемією жоден з інших аеропортів країни не обслуговував більше, ніж півмільйона пасажирів. Після початку російської агресії в 2014 році список 5 найбільш багатолюдних аеропортів України сильно змінився. У 2013 році найбільш багатолюдними аеропортами були «Бориспіль» (Київ), «Київ»

<sup>206</sup> Згідно з даними російської окупаційної влади, яка незаконно експлуатує аеропорт «Сімферополь», у тому ж році він надав послуги близько 5 мільйонам пасажирів.

(Жуляни), «Сімферополь», «Донецьк», «Одеса» у цьому порядку.

На українсько-європейському авіаційному ринку протягом певного часу відбувалася лібералізація, найбільші обмеження, які стосувалися кількості і частоти перевезень, були зняті. У жовтні 2021 року Україна і ЄС підписали Угоду про спільний авіаційний простір. Внаслідок значної лібералізації візового режиму (з червня 2017 року власникам українських біометричних паспортів не потрібно отримувати шенгенські візи для короткотривалих поїздок) та завдяки заходу європейських авіаперевізників економ класу кількість пасажирів, яких обслуговували українські аеропорти, збільшилась більш ніж удвічі з 2015 по 2019 рр.<sup>207</sup> (див. Рисунок 4). Крім того, Україна – держава-член міжнародної організації «Євроконтроль», яка працює над забезпеченням безпечного і безперешкодного повітряного руху по всій Європі. Організація заснована в 1960 році, на сьогодні до її складу входить 41 країна.

**Рисунок 4.** Кількість пасажирів, які пройшли через українські аеропорти



Джерело: Тараненко (2020)

Російська агресія в 2014 році призвела до закриття двох із п'яти найбільших аеропортів країни. У той час як аеропорт «Сімферополь» продовжує працювати під управлінням окупаційної адміністрації (котра навіть побудувала там новий пасажирський термінал), аеропорт «Донецьк» непридатний до експлуатації, його споруди були сильно зруйновані під час інтенсивних бойових дій у 2014 та 2015 роках. Повідомлялось, що на нинішньому етапі російського вторгнення аеропорт «Дніпро» зазнав значних ушкоджень. Також відомо про ракетні

<sup>207</sup> За винятком аеропорту «Сімферополь» в Криму, який продовжує незаконні перевезення в Росію/з Росії.

удари по деяких менших регіональних аеропортах. Однак, інфраструктура більшості основних аеропортів, а саме «Бориспіль» (Київ), «Київ» (Жуляни), «Львів», здається, не зазнала серйозних ушкоджень. Отже, комерційні рейси до/з України можуть бути відновлені протягом декількох тижнів після закінчення війни.

Аналогічно іншим транспортним галузям, українська авіаційна інфраструктура переважно належить і контролюється державою. Аеропорти працюють як державні підприємства, а постачальником аеронавігаційних послуг (як на аеродромі, так і в польоті) виступає державне підприємство «Украерорух». Стандарти та рекомендовані процеси, встановлені Міжнародною Організацією Цивільної Авіації для цієї галузі, передбачають відлагоджені механізми забезпечення надійної і безпечної роботи цивільної авіації. Єдиний підхід в усьому світі до методів експлуатації полегшить реінтеграцію аеропорту «Сімферополь» в українську авіаційну екосистему після закінчення окупації Криму.<sup>208</sup> Аеропорти «Донецьк» і «Дніпро», тим не менше, потребуватимуть значних інвестицій для проведення реконструкції (вірогідно, вартість буде вимірюватися сотнями мільйонів доларів).

Ставлення до переходу об'єктів авіаційної інфраструктури в приватну власність у світі відрізняється, особливо щодо аеропортів. У секторі аеронавігаційного обслуговування переважна більшість постачальників послуг (також відомих як провайдери аеронавігаційного обслуговування) знаходиться у державній власності. У деяких країнах аеронавігаційні послуги надаються державними підрозділами – наприклад, Федеральним Авіаційним Управлінням в США, Управлінням Аеронавігаційного Обслуговування у Франції. Нещодавно почали з'являтися невеликі приватні провайдери аеронавігаційного обслуговування, оскільки у деяких європейських країнах відповідний ринковий сегмент був відкритий для конкуренції «за ринок». Певним провайдерам вдалося підписати контракти на аеронавігаційне обслуговування аеродромів у деяких аеропортах. Тільки чотири великих провайдери аеронавігаційного обслуговування, які пропонують аеронавігаційні послуги як для аеродрому, так і польотів, частково належать приватному сектору, а саме: NATS в Сполученому Королівстві, Nav у Канаді, ENAV в Італії, Skyguide в Швейцарії.

На відміну від провайдерів аеронавігаційного обслуговування, багато аеропортів у світі приватизовані. Приватизація є нормою в Європі, Австралії, Японії, а також інших країнах. З іншого боку, аеропорти у США знаходяться в державній власності, зазвичай ними управляє місцева чи регіональна влада.

Таким чином, з погляду інституційних реформ, ключовими питаннями

<sup>208</sup> З початком вторгнення, яке розпочалося 24 лютого 2022 року, Росія закрила аеропорт «Сімферополь» для цивільної авіації.

стосовно аеропортів будуть їх приватизація та економічне регулювання. Результати досліджень свідчать, що приватна форма власності підвищує ефективність роботи аеропортів. Одне з фундаментальних досліджень у цій галузі (Oum et al., 2008) виявило, що аеропорти, які належать приватним компаніям, автономним державним корпораціям або незалежним органам управління, більш рентабельні порівняно з аеропортами, які повністю належать державі. Проте, частково приватизовані аеропорти менш ефективні, ніж ті, які повністю належать державі або повністю приватні. У своїй публікації Oum et al., (2008) роблять другий головний висновок про те, що приватизація одного чи більше аеропортів у місті, в якому розташовані кілька аеропортів, покращує рентабельність всіх аеропортів у цьому місті. Нарешті, вони встановили, що структури власності, в яких передбачена вища автономія керівних органів, підвищують рентабельність аеропортів незалежно від того, хто є власником.

Інші дослідження, які вказують на те, що приватизовані аеропорти більш ефективні, ніж державні, – включають Graham (2009), Pels et al. (2003), Tsui et al. (2014) and Chen et al. (2017). З іншого боку, Martini et al. (2012), аналізуючи дані італійських аеропортів, дійшли висновку, що ефективність аеропортів зростає, якщо більша частка в структурі власності аеропортів належить органам місцевого самоврядування. Це можна пояснити тим фактом, що органи місцевого самоврядування можуть уважніше ставитись до проблем, пов'язаних із шумом та місцевим забрудненням повітря, тому що вони впливають на їхніх виборців. Це може бути аргументом, який знижує очікувану вигоду від приватизації аеропортів при врахуванні балансу інтересів. Аналогічно Parker (1999) зробив висновок про відсутність покращень у роботі аеропортів після того, як у липні 1987 року аеропорти Сполученого Королівства були приватизовані.

Враховуючи як наведені дослідження, так і очікувані потреби в державних коштах, ми можемо передбачити необхідність участі державного сектору в розвитку аеропортів після війни. Лише час покаже, чи потрібна буде приватизація аеропортів (і чи буде бажання її здійснити). У будь-якому разі ми рекомендуємо забезпечити органам місцевої влади часткову власність та/або право голосу в управлінні місцевими аеропортами. Більше того, ми вважаємо, що рішення стосовно розвитку міжрегіонального сполучення повинні ухвалюватися на регіональному рівні замість планування розвитку авіаційної інфраструктури центральним урядом (яке може передбачати, наприклад, якийсь загальний план для аеропортів). Певний рівень участі центрального уряду неминучий, однак, потрібно підтримувати баланс між такою участю та конкуренцією між регіонами за надання послуг авіаційної галузі.

Альтернативним шляхом для залучення приватного сектору, при цьому зберігаючи державну власність, є підписання договорів концесії для аеропортів. За останні два десятиріччя у Східній Європі вони стали досить популярними. Стандартними умовами таких контрактів передбачене залучення зовнішньої компанії або консорціуму для управління аеропортом протягом тривалого часу (до 20-30 років). Управляюча компанія здійснює концесійні платежі державі (яка зберігає право власності на аеропорт) і зазвичай бере на себе зобов'язання з відновлення інфраструктури аеропорту. До 2014 року ідея такого договору концесії виникала для аеропорту «Бориспіль» у Києві. Після війни такі механізми можуть бути розглянуті для відбудови найбільших аеропортів, які отримали значні пошкодження – «Донецьк», «Луганськ», «Дніпро». Регіональні аеропорти, інфраструктура яких до війни не була добре розвиненою і була пошкоджена внаслідок російських бомбардувань (наприклад, аеропорти Вінниці та Кривого Рогу), також могли б отримати користь від договорів концесії.

Економічне регулювання аеронавігаційних зборів (збори, які стягуються аеропортами з авіакомпаній та інших користувачів аеронавігаційної інфраструктури) також має різні форми у світі. У деяких країнах (наприклад, у багатьох європейських державах) застосовуються різні форми регулювання норми прибутку з використанням механізмів стимулюючого регулювання. У США відсутнє пряме економічне регулювання аеропортів. Жорстке регулювання ефективно замінене загальними принципами, які не дозволяють аеропортам зловживати своєю ринковою владою – недотримання цих принципів може призвести до того, що аеропорт втратить доступ до коштів державного бюджету. В Австралії і Новій Зеландії механізм регулювання замінений на моніторинг зборів з реальною загрозою повторного запровадження обмеження норми прибутку в разі виявлення зловживання аеропортами їхнім становищем на ринку. Деякі аеропорти – зокрема більшість аеропортів у Великобританії – можуть встановлювати розмір зборів на свій розсуд. Управління Цивільної Авіації проводить періодичні перевірки ринкової влади, щоб визначити, в яких аеропортах потрібно запровадити регулювання зборів. На сьогодні збори регулюються тільки у двох найбільших аеропортах країни – «Лондон Хітроу» та «Лондон Гатвік».

Ми вважаємо, що певна форма британського підходу до регулювання може спрацювати в Україні після війни. Конкуренція з наземним транспортом та між аеропортами (за допомогою розвинутої мережі наземного транспорту), імовірно, означатиме, що більшість аеропортів України (можливо, за винятком аеропорту «Бориспіль» у Києві) не матимуть ринкової влади. Однак, регулятивні рішення такого характеру мають ґрунтуватися на оцінці структури ринку.

## 8 ЗАКЛЮЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Повоєнна Україна буде країною на шляху до євроінтеграції з мінімальними зв'язками з Росією. Водночас загроза нового російського нападу зберігатиметься – перспективне членство в НАТО може значно знизити ймовірність повномасштабного вторгнення, але не виключить гібридні атаки в тій чи іншій формі. Післявоєнну транспортну інфраструктуру потрібно відбудовувати з урахуванням цієї реальності.

До російського вторгнення український залізничний сектор був на шляху реформ, які зрештою призвели б до впровадження конкуренції в наданні послуг. У дорожньому та портовому секторах були спроби запровадження державно-приватного партнерства. Авіаційний сектор країни був достатньо добре інтегрований у Європу та відокремлений від Росії вже з 2014 року (за винятком окупованого Криму, який продовжував отримувати незаконні послуги від російських авіаперевізників до 24 лютого 2022 року).

У цьому розділі ми обговорювали як питання післявоєнної реконструкції, так і питання інституційних реформ. Обсяг потреб і витрат на реконструкцію на даному етапі оцінити важко, оскільки триває війна. Проте вже можна окреслити деякі масштабні проекти реконструкції транспортної інфраструктури, такі як реконструкція деяких аеропортів, відновлення пошкодженої портової інфраструктури, залізничних колій і доріг. Досвід воєнного часу дає нам підстави для обережного оптимізму – звільнення українських територій супроводжується швидким відновленням пасажирських залізничних перевезень, а деякі з ключових аеропортів та аеронавігаційної інфраструктури досі не зазнали серйозних пошкоджень, що свідчить про те, що діяльність цивільної авіації може бути відновлена протягом декількох тижнів після закінчення бойових дій.

У відносному вимірі портова інфраструктура наразі зазнала найбільшої шкоди. Але найбільше коштів ми пропонуємо спрямувати на реконструкцію та модернізацію залізничної інфраструктури. Залізнична мережа України була побудована навколо радіальної мережі з центром у Москві, що означає, що залізничне сполучення як всередині України, так і між Україною та Європою не було пріоритетним. Крім того, ширина колії в Україні більша, ніж у Європі. Зміна ширини колії, незважаючи на час і кошти, є вигідною інвестицією. Це слугуватиме подвійній меті – сприяти торговельним зв'язкам з Європою та ускладнити матеріально-технічне забезпечення російських військ, таким чином підвищуючи вартість чергового нападу на Україну для агресора.



Потреби у відбудові та модернізації інфраструктури, очевидно, перевищуватимуть спроможність уряду оплачувати їх за рахунок державних коштів. Це потребуватиме залучення приватних коштів. Ми очікуємо використання державно-приватного партнерства, а не приватизації. Більшість транспортної інфраструктури країни досі залишається державною власністю, за винятком річкових портів. Приватизація потребуватиме законодавчих заходів і, ймовірно, не буде сприйнята суспільством так само легко, як ДПП.

У залізничному секторі ключовими питаннями інституційної реформи будуть відокремлення інфраструктури від надання послуг та економічне регулювання. Вибір моделі повинен базуватися на доказах, а не бути політично вмотивованим. Дослідження свідчать про значну економію на масштабах між інфраструктурою та наданням послуг, що означає, що вертикально інтегровану модель не слід відкидати як можливість. Дані європейських і британських залізничних компаній не вказують на однозначно кращу модель серед тих організаційних моделей, які там використовуються. Реформи з метою вертикального розподілу, які український уряд впроваджував до війни, можливо, потребують перегляду.

Незалежно від моделі та ступеню участі приватного сектору в залізничній галузі, тут буде потрібне стійке економічне регулювання (щонайменше компанії, яка управлятиме залізничною інфраструктурою). Аналогічно для автомобільних доріг, якщо буде запроваджено плату для користувачів доріг, її буде потрібно регулювати. Ми вважаємо, що регулювання в портовому та авіаційному секторах буде іншим. Конкуренція між портами (а також між аеропортами) забезпечить те, що більшість із них не потребуватимуть державного втручання у встановлення плати за користування цією інфраструктурою. Тим не менш, регулювання цих галузей мають базуватися на фактичних даних та серед іншого, на основі досліджень структури ринку та ринкової влади портів і аеропортів.

Післявоєнна геополітична реальність мінімальних зв'язків між Україною та Росією, зокрема, змінить інтенсивність та структуру використання інфраструктури наземного транспорту у східній частині України. Оскільки приватний капітал відіграватиме певну роль у фінансуванні цієї інфраструктури після війни, ми можемо передбачити тиск на уряд з метою зменшення рівня фінансування автошляхів і залізниць на сході України. Однак цей регіон потребуватиме лівової частки фінансування під час відбудови. Тому ми підкреслюємо переваги механізму ДПП порівняно з приватизацією транспортної інфраструктури в Україні – ДПП забезпечить фокус на суспільному добробуті під час ухвалення рішень щодо інвестицій у транспортну інфраструктуру.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Baeza, M. and J.M. Vassallo (2010) «Private concession contracts for toll roads in Spain: analysis and recommendations», *Public Money and Management*, 30(5), 299-304.

Blonigen, B.A. and W.W. Wilson (2007) «Port Efficiency and Trade Flows», *Review of International Economics*, 16(1), 21-36.

Carpintero, S. (2010) «Toll Roads in Central and Eastern Europe: Promises and Performance», *Transport Reviews*, 30(3), 337-359.

Chen, Y-H., P-L. Lai, and P. Piboonrungrroj (2017) « The relationship between airport performance and privatization policy: a nonparametric metafrontier approach», *Journal of Transport Geography*, 62 229-235.

Cherbonnier, F., M. Ivaldi, C. Muller-Vibes, and K. Van Der Straeten (2018) «Competition For Versus In the Market of Long-Distance Passenger Rail Services», *TSE Working Papers* 18-901, Toulouse School of Economics (TSE)

Cullinane, K., Y. Teng, and T-F. Wang (2006) «Port competition between Shanghai and Ningbo», *Maritime Policy and Management*, 32(4), 331-346.

Cullinane, K., and D-W. Song (2002) «Port privatization policy and practice», *Transport Reviews*, 22(1), 55-75.

de Palma, A., and R. Lindsey (2000) «Private toll roads: Competition under various ownership regimes», *Annals of Regional Science*, 34, 13-35.

Earnest, J. (2015) «Post-conflict reconstruction – a case study in Kosovo: The complexity of planning and implementing infrastructure projects», *International Journal of Emergency Services*, 4(1), 103-128.

Graham, A. (2009) *Managing Airports: an International Perspective*, 3rd Edition, Elsevier.

Grushevskya, K., T. Notteboom, and A. Shkliar (2016) «Institutional rail reform: The case of Ukrainian Railways», *Transport Policy*, 46, 7-19.

Harvie, C. and A.S. Saleh (2008) «Lebanon's economic reconstruction after the war: A bridge too far?», *Journal of Policy Modeling*, 30(5), 857-872.

Hoeffler, A. (1998) «Challenges of Infrastructure Rehabilitation and Reconstruction In War-affected Economies», *African Development Bank Economic Research Paper No. 48*.

- Ivaldi, M., and G. McCullough (2008) «Subadditivity Tests for Network Separation with an Application to U.S. Railroads», *Review of Network Economics*, 7(1).
- Martini, G., A. Manello, and D. Scotti (2012) «The influence of fleet mix, ownership and LCCs on airports' technical/environmental efficiency», *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 50, 37-52.
- Mizutani et al. (2015) Authors: Mizutani, F., A. Smith, C. Nash, and S. Uranishi (2015) «Comparing the Costs of Vertical Separation, Integration, and Intermediate Organisational Structures in European and East Asian Railways», *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(3), 496-515.
- Nash, C., J-E. Nilsson, and H. Link (2013) «Comparing Three Models for Introduction of Competition into Railways», *Journal of Transport Economics and Policy*, 47(2), 191-206.
- OECD (2011), *Competition in Ports and Port Services, Policy Roundtable*, Published 19 December, 2011
- Oum, T.H., J. Yan, and C. Yu (2008) «Ownership forms matter for airport efficiency: A stochastic frontier investigation of worldwide airports», *Journal of Urban Economics*, 64(2), 422-435.
- Parker, D. (1999) «The Performance of BAA before and after Privatisation: A DEA Study», *Journal of Transport Economics and Policy*, 33(2), 133-45.
- Pels, E., P. Nijkamp, and P. Rietveld (2003) «Inefficiencies and scale economies of European airport operations», *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 39(5), 341-361.
- Pittman, R. (2005) «Structural Separation to Create Competition? The Case of Freight Railways», *Review of Network Economics*, 4(3)
- Puffert, D.J. (2000) «The Standardization of Track Gauge on North American Railways, 1830-1890», *The Journal of Economic History*, 60(4), 933-960.
- Queiroz, C., N. Vajdic, and G. Mladenovic (2013) «Public-private partnerships in roads and government support: trends in transition and developing economies», *Transportation Planning and Technology*, 36(3), 231-243.
- Rodrigue, J-P, and T. Notteboom (2010) «Comparative North American and European gateway logistics: the regionalism of freight distribution», *Journal of Transport Geography*, 18(4), 497-507.
- Sakalasuriya, M., R. Haigh, and D. Amaratunga (2016) «The consequences of post conflict reconstruction: a review of literature», *Proceedings of the 12th International Conference of the International Institute for Infrastructure Resilience and Reconstruction (IIIRR)*, pp. 153-159.

- Sakalasuriya, M.M., R.P. Haigh, and D. Amaratunga (2018) «A Conceptual framework to analyse consequences of post conflict reconstruction interventions», *Procedia Engineering*, 212, 894-901.
- Sanchez, R.J., J. Hoffmann, A. Micco, G.V. Pizzolitto, M. Sgut, and G. Wilmsmeier (2003) «Port Efficiency and International Trade: Port Efficiency as a Determinant of Maritime Transport Costs», *Maritime Economics & Logistics*, 5(2), 199-218.
- Smith, A., V. Benedetto, and C. Nash (2018) «The Impact of Economic Regulation on the Efficiency of European Railway Systems», *Journal of Transport Economics and Policy*, 52(2), 113-136.
- Smith, A. S. and P. Wheat (2012), «Evaluating alternative policy responses to franchise failure: evidence from the passenger rail sector in Britain,» *Journal of Transport Economics and Policy*, 46(1), 25-49.
- Taranenko (2020) «Ukrainian Regional Airports: Added Value to Regional Economic Development or Waste of Money», *M.Sc. Thesis, Kyiv School of Economics, Ukraine*.
- Tsui, W.H.K., A. Gilbey, & H.O. Balli (2014) «Estimating airport efficiency of New Zealand airports», *Journal of Air Transport Management*, 35, 78-86.
- Yap, W.Y., and J.S.L. Lam (2006) «Competition dynamics between container ports in East Asia», *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 40(1), 35-51.

## РОЗДІЛ 9

# Прискорення економічного зростання міст в Україні<sup>209</sup>

**Річард К. Грін**, Університет південної Каліфорнії

**Дж. Вернон Гендерсон**, Лондонська школа економіки

**Метью Е. Кан**, Університет південної Каліфорнії

**Алекс Нікольсько-Ржевський**, Університет Ліхая

**Андрій Пархоменко**, Університет південної Каліфорнії

### РЕЗЮМЕ

Понад 70 відсотків населення України проживає в містах. Тому відбудова України – це відбудова міст. Прикладами успішної відбудови міст після воєн є міста Німеччини та Японії після Другої світової війни та Сараєво після війни на Балканах.

Незважаючи на те, що Україна має типовий розподіл міст за розміром, населення країни скорочується, і Київ був єдиним великим містом, яке зросло з 1989 року. ВВП на душу населення в Україні є найнижчим у Європі, і це є викликом для відновлення та реконструкції. Ще одним викликом є інституційна спроможність здійснювати масштабні інвестиції в інфраструктуру. Україна потребуватиме значної допомоги та розбудови інституційної спроможності.

З політичних та соціальних причин Україна має відновити такі міста, як Донецьк, Маріуполь та Харків. Але ці міста занепадали ще до 2014 року, оскільки з 1990 року економічна активність перемістилася зі сходу на захід. Україна переживає структурну трансформацію від важкої промисловості до сфери послуг із втратою російських ринків і низькою конкурентоздатністю підприємств важкої промисловості на світових ринках.

Східні міста повинні трансформуватися, щоб бути привабливими для людей. Ринок капіталу, на якому домінує держава, має протистояти спокусі підтримувати промислові підприємства. Три сфери, де держава може

209 Ранній проект цього документу був написаний за участю Ігоря Балаки, Андрія Колоса, Ольги Соловей та Анатолія Ткаченка. Ми дякуємо Деніелу Енджелу за чудову допомогу в дослідженні. Ми також дякуємо учасникам семінару CEPF по Україні в Парижі за коментарі та пропозиції.

створювати робочі місця, – це державна служба, університети та заклади охорони здоров'я.

Загалом, східні міста зменшаться в розмірах, але деякі з них більше, ніж інші. Деякі промислові міста трансформували свою економічну базу і успішно зменшилися (Піттсбург), а деяким це не вдалося (Детройт). Успішні міста зберегли високу якість громадських послуг.

Політики, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності міст, включають екологізацію та вільніші ринки капіталу. Мережа автомобільних доріг та залізниць в Україні є густою, але не сучасною. Україні потрібна мережа автомагістралей з обмеженим доступом, співставна з рештою Європи, та залізничні колії стандартної ширини для сполучення із Заходом.

Радянське минуле зробило житловий фонд України незвичним у двох аспектах: висока частка житла у власності та проживання більшості населення у квартирах. Вільніші ринки житла створили б інший набір типологій житла.

У багатьох містах – навіть тих, що зазнали значних руйнувань – може виникнути надлишок житла через значне скорочення чисельності населення. Відновлення пошкоджених, але вцілілих, будинків та використання збірних і мобільних будинків допоможе у короткостроковій перспективі. Адже сьогодні біженці там, де немає житла, а житло там, де немає людей.

Після війни багато людей захочуть повернутися додому. Для тих, чие житло було зруйноване, найбільш ефективним є надання ваучерів на суму, що дорівнює вартості зруйнованого житла. Однак у багатьох містах вартість майна може бути нижчою за відновну вартість, і розмір допомоги потрібно буде збільшити. Ваучери мають бути необмеженими за способом використання: для придбання нового або існуючого житла, оренди житла або самостійного будівництва в будь-якій точці країни. Пропозиція повинна відповідати ринковому попиту.

Для забезпечення більшої конкуренції та прозорості необхідна приватизація ринку землі та відмова від розподілу землі в радянському стилі. Землю потрібно продавати на відкритих та прозорих аукціонах для приватних осіб та забудовників.

Вкрай необхідним є розвиток конкурентного, прозорого будівельного ринку, який би дозволяв виходити на нього новим фірмам та іноземним забудовникам. Великі проекти міської забудови відомі перевитратами коштів та затримками у виконанні. Чесна конкуренція створює кращі стимули для виконання робіт.

Україна має відстежувати контрольні показники прогресу відбудови, але таких даних надзвичайно мало. Створення загальнодоступних даних про



показники реконструкції міст та якості життя на місцевому рівні в режимі реального часу створить стимули для підзвітності та допоможе різним містам порівнювати свій відносний прогрес.

### 1 ВСТУП

Після завершення війни з Росією Україні необхідно буде відбудовувати свою економіку. Вона зіткнеться з викликами не лише відбудови, але й пожвавлення економіки, яка не працювала належним чином і до початку повномасштабної війни, і навіть до російського вторгнення в Крим. Відбудова міст країни відіграватиме тут центральну роль, оскільки Україна є сильно урбанізованою країною, 70 відсотків її мешканців проживають у містах (World Bank, 2022).<sup>210</sup> Україна є більш урбанізованою, ніж інші європейські країни колишнього Радянського Союзу, за винятком Білорусі.

В науковій літературі з економіки міст ведеться активна дискусія про те, чи урбанізація веде до економічного зростання, чи навпаки. Ця дискусія не є особливо актуальною в контексті України, оскільки країна вже є урбанізованою і має досить типовий розподіл міст за розміром. Отже, відбудова та покращення економіки України вимагатиме відбудови та покращення її міст.

Перш ніж заглиблюватися в українську специфіку, зазначимо, що ми маємо багато прикладів успішної відбудови післявоєнних суспільств, а це означає, що є підстави для оптимізму. Це не нове явище – римляни відносно швидко відбудували своє місто після нападу і пограбування галлами в четвертому столітті до нашої ери. Існує й три нещодавніх приклади країн, які успішно й доволі швидко відбудувалися після спустошливих воєн. Це колишні країни Осі після Другої світової війни; Південна Корея після Корейської війни; і балканські держави, які раніше були єдиною Югославією. Davis and Weinstein (2002) показали, що Хіросіма і Нагасакі відновили темпи зростання чисельності населення протягом 30 років після їхнього руйнування, і що найбільш постраждали від бомбардувань міста мали найшвидші темпи відновлення після війни.

За 25 років після Другої світової війни у зруйнованих війною Японії та Німеччині ВВП на особу виріс на 321% та 140% відповідно. Натомість ВВП на особу Сполучених Штатів виріс на 40 відсотків (рисунок 1). Високі показники Японії та Німеччини не можна віднести на рахунок лише низької бази, оскільки до 1970 року вони були одними з найбагатших економік світу.

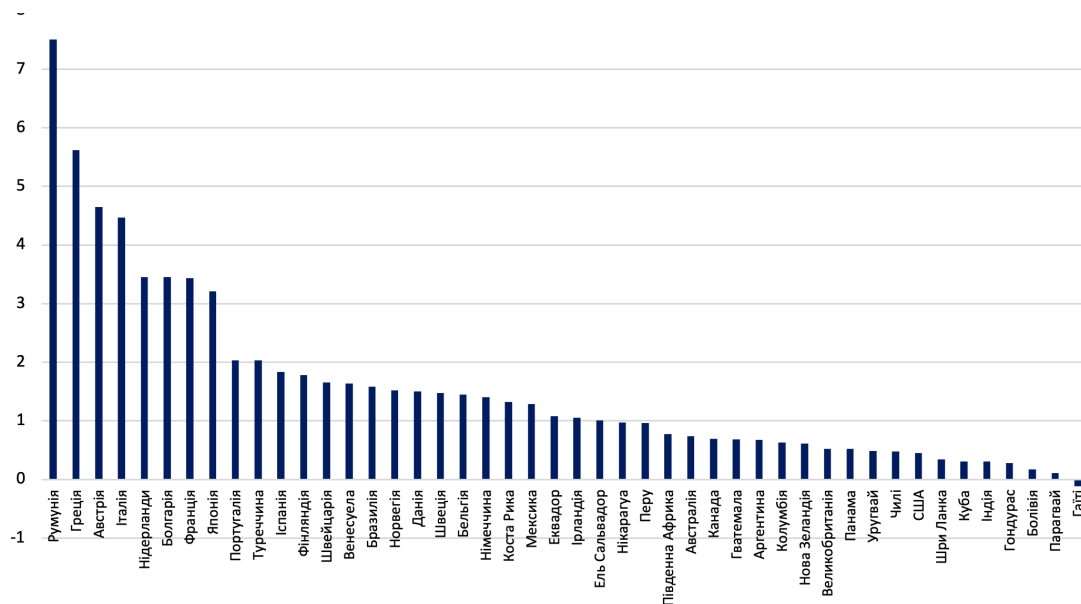
Південна Корея досягла подібного економічного успіху через 25 років після завершення конфлікту – у 1988 році її ВВП на душу населення був майже в

<sup>210</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=UA>

десять разів більшим, ніж на момент припинення вогню в 1953 році. Хоча базове значення ВВП було надзвичайно низьким – 1300 доларів на особу, до 1988 року він досяг рівня близько 80 відсотків ВВП Японії чи Німеччини в 1970 році, і, звісно, невдовзі після цього Південна Корея приєдналася до числа країн із високим рівнем доходу. Схожа історія і з шістьма балканськими країнами, які виникли невдовзі після завершення відповідного конфлікту. Зростання ВВП на душу населення в період з 1993 по 2016 рік (останній рік, за який є дані по всіх країнах) становило від 73 відсотків у Македонії до 495 відсотків у Чорногорії (рисунок 1).

Ці факти є обнадійливими – країни можуть швидко відновлювати економіку після руйнівних конфліктів. Чи потрібно політикам просто застосувати уроки минулого до майбутнього України, щоб досягти успіху? Відповідь – не зовсім.

**Рисунок 1.** Зростання ВВП у 1945-1970 роках.



Джерело: Jutta Bolt and Jan Luiten van Zanden (2020)

Наприклад, своїм успішним відновленням Німеччина значною мірою завдячує Плану Маршалла (протилежну точку зору див. у Henderson, 2008). У рамках Плану Маршалла між 1948-1952 роками США надали їй понад 13 мільярдів у доларах 1948 року, на додачу до ще 13 мільярдів доларів допомоги одразу після Другої світової війни. ВВП США в 1948 році становив 275 мільярдів доларів, і протягом шестирічного періоду вони спрямували на допомогу майже десять відсотків свого річного ВВП. Можливо, ще важливіше те, що ВВП США у 1945 році становив половину світового ВВП, а Західної Європи – значно менше половини. Обсяг допомоги, яку надавали США, був надзвичайно великим.

Проте лише грошей явно недостатньо. США надали великі обсяги допомоги

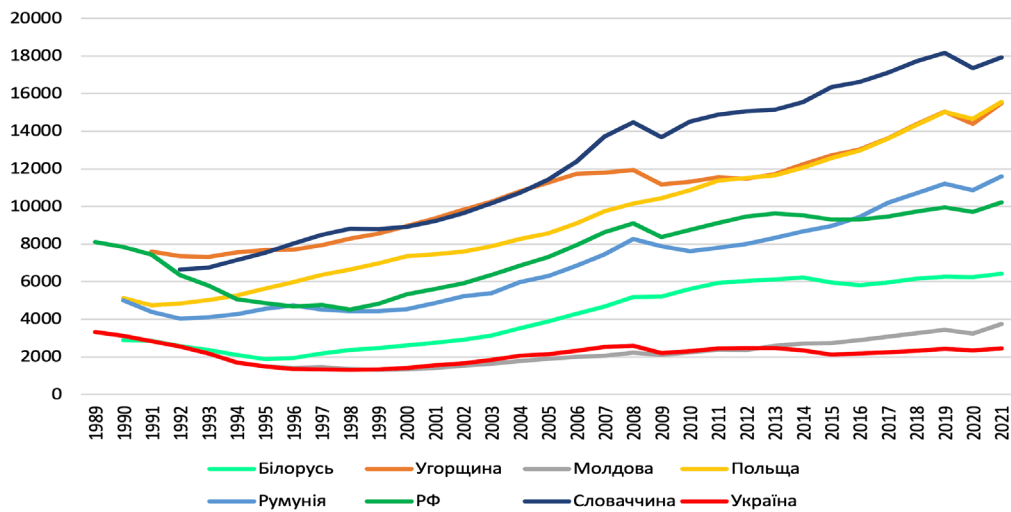
Афганістану та Іраку, але обидві країни так і не змогли досягти економічного зростання. Успіхи Західної Німеччини стали результатом початкових умов та інституційних реформ, а також наданої допомоги. Карлін (1996) зазначає:

*У період між припиненням військових дій у 1945 році та економічною і валютною реформою середини 1948 року відновлення економіки Західної Німеччини стримувалося як фізичними, так і інституційними факторами. Руйнування промислового капіталу та робочої сили не були причинами низького рівня виробництва. За видимістю хаосу і руйнувань стояв промисловий капітал, значно більший і новіший, ніж у довоєнний час. Баланс між інвестиціями та руйнуванням у воєнний час був на користь німецької економіки порівняно з економікою 17 інших великих західноєвропейських країн. Промисловий капітал у 1948 році був просто вищим, ніж у 1939 році, мав кращу вікову структуру та був технічно більш досконалим, незважаючи на дезінвестиції та демонтаж після 1945 року (Krengel, 1958).*

Вона також пов'язує значну частину успіху Західної Німеччини з валютною реформою, суворим дотриманням прав власності та скасуванням контролю над цінами.

Більше того, за винятком Південної Кореї, всі перераховані вище країни були економічно успішними відносно схожих країн (термін, який ми незабаром визначимо) до їхнього фізичного руйнування. Україна не була економічно успішною відносно групи схожих країн. Перед першим російським вторгненням (до Криму та східної України у 2014 році) ВВП на душу населення в Україні був нижчим, ніж після розпаду Радянського Союзу, а у 2021 році він був ще нижчим. Перед другим вторгненням у 2022 році вона була другою найбіднішою країною в Європі і значно відставала від інших європейських членів колишнього СРСР, таких як Латвія, Литва та Естонія, і навіть від Білорусі (див. рисунок 2). Дехто може заперечити, що країни Балтії не надто схожі на Україну, адже вони здавна були орієнтовані на Захід, а в складі Радянського Союзу опинилися лише після Другої світової війни. Але Білорусь, як і Україна, довгий час перебувала на російській орбіті. Серед усіх своїх сусідів Україна є найбіднішою, і з 1989 року зросла найменше. Хоча ми розуміємо, що значна частина економічної діяльності в Україні «не обліковується», ми вважаємо, що оцінки ВВП намагаються це врахувати. Більше того, сусіди України також мають певну частку тіньової економіки, але очевидно, що їхня траєкторія зростання була кращою, ніж в Україні. У цьому розділі ми обговоримо деякі з причин такого слабкого зростання в Україні, серед яких застаріла транспортна інфраструктура як всередині міст, так і між ними.

**Рисунок 2.** ВВП на душу населення, постійні долари США 2015 року



Джерело: Економічні дані Федерального резервного банку США: <https://fred.stlouisfed.org/>

Низькі економічні показники України до російського вторгнення суттєво відрізняють її від країн, які швидко відновлювалися після воєн. Єдиним винятком може бути Південна Корея, яка була надзвичайно бідною до Другої світової війни та Корейської війни і мала рівень грамотності нижче 30 відсотків. Свідомо чи ні (Kim, 1991), перше, що зробила Південна Корея після війни, – це використала допомогу для інвестування в людський капітал. До 1962 року, який багато хто (Kim, 2018) вважає поворотним моментом для індустріалізації Південної Кореї, рівень грамотності виріс майже до 80 відсотків (Lucas Jr., 1993).

На початку 1960-х років Президент Пак Чон Хі розпочав стратегію економічного розвитку, засновану на індустріалізації та експорті, яка привела до переломного моменту в розвитку цієї країни. Коли ми думаємо про системи міст, ми також повинні відзначити, що міське населення Південної Кореї з 1960 року виросло в шість разів. Столичний район Сеула (Сеул, Інчхон і провінція Кьонгі) з 1960 року виріс у п'ятеро, а друге за величиною місто Південної Кореї, Пусан, – втричі. В районі Сеула зараз проживає половина населення всієї Кореї порівняно з приблизно чвертю у 1960 році. Проте частка Сеула і Пусана в міському населенні Кореї за останні 60 років скоротилася.

Яким би домінуючим не здавався тоді Сеул, і якою б маленькою не була Південна Корея географічно (її площа становить одну шосту площі України), успіх Південної Кореї не побудований лише на одному домінуючому мегаполісі. Інші регіони в цій країні також процвітають. Проте, хоча Південна Корея 1953 року, так само, як Україна, мала скромні стартові умови для післявоєнного розвитку, вона також мала багато відмінностей. Після війни Південна Корея була сільським суспільством, тоді як Україна значною мірою урбанізована. У Південній Кореї до війни був високий рівень неписьменності, а в Україні – ні.

Україна не мала хороших стартових позицій і зазнала серйозних руйнувань східних міст, а це означає, що «диво» відбудови може зайняти певний час. Відновлення має окреслювати обриси майбутнього з самого початку, щоб інституції, необхідні для відбудови, були стійкими. Але для того, щоб процес відбудови викликав довіру, український народ має знати, що шлях до процвітання займе роки, якщо не десятиліття. Навіть після того, як економіка Південної Кореї почала прискорюватися в 1960-х роках, вона не була достатньо процвітаючою, щоб приєднатися до ОЕСР до 1996 року.

Процес відбудови вимагатиме впровадження чіткого набору «правил гри», стимулів, збору даних та прозорості, які сприятимуть економічно ефективному процесу відбудови, що забезпечить високу якість життя та продуктивність міст. Ми пропонуємо набір правил, які підвищують імовірність появи конкурентоспроможних міст і районів, щоб надати українцям, які живуть у містах, широкий спектр можливостей. Ці можливості допоможуть скоротити час повернення міського життя до нормального стану, зменшити суспільні витрати на проживання в містах, а також максимізувати суспільні вигоди та позитивний вплив міських агломерацій на прилеглі райони.

Коли міські працівники та підприємства обиратимуть, де розміститися, конкуренція між містами зростатиме. Вибираючи, до якого міста переїхати, люди будуть порівнювати можливості працевлаштування, ціни на житло, якість життя та можливість повернутися до сім'ї та друзів. Фірми розраховуватимуть свої потенційні прибутки в кожному з можливих варіантів розміщення. Ці варіанти будуть відрізнятися за цінами на виробничі ресурси, а також за витратами на транспортування ресурсів та продукції.

Міста на заході України зіткнуться з меншим ризиком з боку Росії і є економічно ближчими до Західної Європи. Міста на сході, такі як Донецьк, Маріуполь та Харків, зазнали значних руйнувань. Як показують Davis and Weinstein (2002) на прикладі Японії, сильно пошкоджені міста можуть досить швидко відновитися. Вони також показують, що міста повертаються до своїх довоєнних показників чисельності населення. До весни 2022 року населення Донецька, Маріуполя та Харкова скорочувалося. Невипадково зайнятість у цих містах була сконцентрована в галузях важкої промисловості. Факти свідчать про те, що підприємства важкої промисловості були неконкурентоспроможними, особливо в ситуації, коли майбутня орієнтація експорту спрямована на Захід. Отже, міста на сході України вже йшли шляхом міст Північної Англії в 1960-х роках, «іржавого поясу» США в 1970-х роках і міст Східної Німеччини в 1990-х роках. На нашу думку, щоб населення повернулося до цих міст, вони повинні перевинайти себе на зовсім іншій економічній основі. Вони також можуть прийняти те, що імовірно у довгостроковій перспективі чисельність населення

в них буде нижчою за пікові показники, що цілком реально, враховуючи те, що населення України скорочувалося ще до російського вторгнення. Ми обговоримо приклади міст, які успішно зменшилися й перетворилися на процвітаючі та приємні для життя.

Ми відзначимо, що важливо розглянути політики, які допоможуть заселити схід України та досягти економічного зростання в цьому регіоні, щоб працівники та фірми переїжджали туди добровільно. Це буде метою центрального уряду і фокусом міжнародної допомоги. Водночас ми наголосимо на труднощах, пов'язаних із цим: промисловий спад сьогодні та в минулому, низька якість вищої освіти, ризик, пов'язаний із майбутніми конфліктами та вторгненнями, корупція тощо. Усі працівники та фірми повинні мати вибір місця розташування в межах країни, хоча і під впливом державної політики. Під час війни проводилася активна політика заохочення фірм до переїзду в західні регіони (New York Times, 2022).<sup>211</sup> Цей поштовх може спричинити тривалі зміни через ефекти агломерації. Крім того, занепад «іржавого поясу» на сході спричинив відплив населення вже у довоєнний період, а з понад 13 мільйонів біженців війни багато хто виїхав зі східних регіонів країни. Наскільки реалістичним є повернення людей на схід і скільки коштуватиме економіці країни фокус на заселенні сходу України? Ми обговоримо ключові питання, які можуть допомогти зробити повернення та східні міста більш привабливими для компаній та працівників.

Економіка міст традиційно вивчає взаємозв'язок між місцем розташування фірм та місцем розташування працівників. Для України в майбутньому виникне важливе питання з розряду «курка чи яйце». Чи розробники політик мають зосередитися на залученні роботодавців до східного регіону, створюючи промислові кластери, які сприятимуть поверненню працівників? Чи вони мають фокусуватися на розбудові міст, придатних для життя, які приваблюватимуть робітників, а за ними – й компанії?

Ми заглиблюємося у конкретні деталі внутрішньої роботи українських міст, зосереджуючись на частково зруйнованих східних містах. У містах виникають класичні дилеми. Щільність населення та ціни на житло знижуються в міру віддалення від ділових центрів, магазинів та культурних центрів. Щільність населення та зайнятості, як правило, є високою поблизу центру. З технологічними революціями в першій половині 20-го століття зайнятість на виробництві децентралізувалася, а потім навіть субурбанізувалася, що певною мірою нівелювало класичний градієнт щільності. В міру того як західна економіка переходила від промислового виробництва до більшої частки сфери послуг, у центрах великих міст з'явилися щільні кластери фінансових та ділових послуг. Для цих кластерів ключову роль відіграють

<sup>211</sup> <https://www.nytimes.com/2022/08/15/business/war-ukraine-factories.html>



якість та швидкість транспортного сполучення. Композиція міста також залежить від його історії, містобудівного планування та цін на ресурси. Висока щільність міст створює позитивні побічні ефекти, сприяє навчанню та торгівлі, але також може посилювати негативні наслідки, такі як затори та забруднення, якщо не запровадити плату за таку суспільну шкоду й таким чином не створити стимули піклуватися про довкілля. Оптимальний ступінь щільності центральної частини в українських містах буде частково залежати від їхньої промислової бази.

Ми також розглядаємо адекватність житлового фонду в українських містах як із точки зору власників житла, так і з точки зору типів житла. Україна є одним із лідерів у Європі за рівнем власності на житло та часткою домогосподарств, які проживають у квартирах. Це не завжди відповідає інтересам українських міст.

У післявоєнних умовах капітальні інвестиції в міста прискорюються, оскільки існує великий поштовх до швидкої відбудови, щоб «повернутися до нормального життя». З одного боку, це створює карколомні можливості для будівництва нових доріг, будинків та міської інфраструктури, які сприяють торгівлі та суспільній взаємодії.<sup>212</sup> З іншого боку, величезне розширення прямої іноземної допомоги та інвестицій створює проблеми з підзвітністю та піднімає питання щодо фактичного міського мультиплікатора. Скільки фізичного капіталу та якої якості буде побудовано за рахунок нових коштів? Враховуючи значні кошти, які будуть витрачені на відбудову міст України, неминуче виникатимуть проблеми із закупівлями в державному секторі, як це відбувається в усьому світі, а також проблеми з розподілом житла та землі, про які йтиметься нижче. У 2021 році Україна посіла 122 місце зі 180 країн в Індексі сприйняття корупції<sup>213</sup> Transparency International. Хоча це покращення порівняно з показником 2013 року (144), та все ще немає впевненості, що допомога, яка їй надається, буде використана ефективно без прискіпливого нагляду та реформ.

У цьому розділі ми розглядаємо перспективні напрямки політик і пропонуємо рекомендації, але при цьому чітко усвідомлюємо значну невизначеність щодо майбутнього. Ця невизначеність має декілька вимірів, які ми намагаємось окреслити. З огляду на невизначеність, виражена стратегія відновлення залучатиме інвестиції, які розкривають потенціал людей та територій без «замикання» їх та перетворення в майбутньому на незворотні інвестиції, які можуть не принести обіцяної віддачі. Зважаючи на таку реальність, ми не можемо запропонувати «гарантований рецепт» успіху. Натомість, ми прагнемо висвітлити ключові альтернативи та запропонувати стратегію

<sup>212</sup> Kwon (2022) обговорює, як швидкісна залізниця змінює систему міст у Південній Кореї.

<sup>213</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ukr>

розвитку, яка включає «реальні варіанти», щоб особи, які приймають рішення, могли оптимізувати їх у майбутньому, оскільки вони матимуть більше інформації про можливості та виклики, що виникнуть у процесі відбудови. Це передбачає підхід, коли міста отримують початкові інвестиції, але обсяг наступних асигнувань залежить від реакції кожного міста і, отже, від попиту, який відображає ця реакція.

Ми обговорюємо різні емпіричні показники для оцінки якості життя та продуктивності міста як спосіб оцінки прогресу в реальному часі. Ми пропонуємо низку географічно прив'язаних показників у режимі реального часу, зокрема нічне освітлення, координати мобільних телефонів і операції з нерухомістю, для вимірювання «стану здоров'я» економіки міст чи районів.

Незважаючи на невизначеність щодо того, як закінчиться війна, ми маємо сформулювати набір припущень для свого аналізу. Ми припускаємо, що Україна переможе у війні і що війна триватиме не більше кількох років. Ми також припускаємо, що Україна зможе повернути території, окуповані Росією. Нарешті, ми припускаємо, що торгівля з Росією буде мінімальною й водночас українська економіка продовжить інтеграцію з ЄС.

## **2 СИСТЕМА МІСТ ТА ЗБЛИЖЕННЯ РІВНЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Урбанізація відіграє ключову роль в економічному зростанні країни. В Україні налічується більше 40 міст із населенням понад 100 000 осіб (Henderson, 2002).<sup>214</sup> Розподіл населення між цими містами відображає загальний розподіл економічної активності в країнах (тобто більш-менш відповідає закону Ципфа). Найважливішим є те, що на відміну від столиць, наприклад, Японії чи Південної Кореї, Київ не є безперечним лідером, оскільки його частка у міському населенні країни становить менше 12%. Важливу роль відіграють багато міст. Разом ці міста утворюють систему.

У цій частині ми описуємо економічну географію цих міст до війни. Ця історія має важливе значення для планування на післявоєнний період, оскільки довоєнні тенденції промислової та регіональної активності відображають еволюцію порівняльних переваг різних регіонів. Ми обговорюємо чинники, які сприятимуть економічному зростанню та відновленню міст на Сході, але визнаємо, що відновлення не буде рівномірним у різних містах. Більше того, ми зосереджуємося не на відновленні довоєнного рівня населення, а на розвитку міст зі здоровим довгостроковим потенціалом економічного зростання, що сприятиме прискоренню економічного зростання в Україні в цілому. Які фактори заохочуватимуть мешканців та компанії повертатися на схід України та підтримувати зростання і високу якість життя? Вирішальне

<sup>214</sup> <http://www.econ.brown.edu/Faculty/henderson/worldcities.html>

значення матиме функціонування ринків капіталу, землі та житла, а також модернізація. Також важливими є інвестиції в міжміську транспортну інфраструктуру, необхідні для розвитку торгівлі з рештою території України та з іншими країнами.

### 2.1 Основні економіко-географічні факти

Для цілей аналізу ми поділяємо Україну на сім регіонів: Захід, Центр, Київ, Південь, Крим, Схід та Донбас. Регіони показані на карті на Рисунку 3. Зауважимо, що Крим перейшов під контроль Росії у 2014 році. Також, під виглядом сепаратистських республік, Росія частково окупувала Донбас з 2014 року.

Як і в будь-якій країні, економічна активність в Україні відрізняється за регіонами. Якщо сільське господарство (11% національного ВВП)<sup>215</sup> та сфера послуг (65%) більш-менш рівномірно розподілені між регіонами, то видобувна та переробна промисловість (17%) значною мірою зосереджені на Сході та Донбасі, хоча деякі міста на Півдні та Київ також є важливими промисловими центрами. Станом на 2019 рік частки видобувної та переробної промисловості у регіональній зайнятості становили 34% у Східному регіоні та 40% на Донбасі. Хоча на ці два регіони припадає лише 13% усіх працівників України, на них припадає понад 30% національної зайнятості у видобувній та переробній промисловості. Основними промисловими товарами, що виробляються в обох регіонах, є важке промислове обладнання та металоконструкції, а видобувна промисловість зосереджена на видобутку кам'яного вугілля та залізної руди.

**Рисунок 3.** Визначення регіонів України для цього розділу



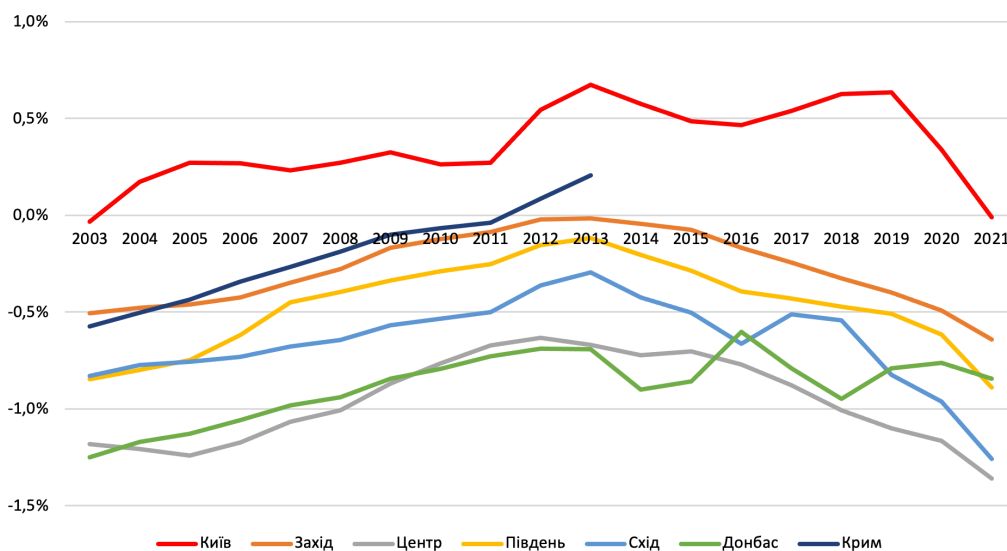
Джерело: Авторське визначення регіонів.

Однією з визначальних особливостей України є скорочення чисельності

<sup>215</sup> Частка сільського господарства у ВВП України вища, ніж у будь-якій іншій європейській країні, за винятком Молдови, яка невіпадково є єдиною економікою в Європі з меншим ВВП на душу населення.

населення. Україна має один із найнижчих показників народжуваності у світі (1,23 народжень на одну жінку), а також втрачає людей через еміграцію. Як наслідок, її населення скоротилося з 52 млн у 1990 році до 41 млн у 2021 році. Водночас не всі регіони втрачали населення (див. рис. 4). Населення Києва з 2002 по 2021 рік виросло з 4,4 до 4,7 млн осіб, а його частка в загальній чисельності населення країни збільшилася з 9% до 11%. У 2018 році на Київську область припадало 32% нового житлового будівництва в країні. На Заході країни скорочення населення відбувалося повільніше, ніж на решті території, а його частка в загальній чисельності населення з 2002 року виросла з 23% до 25%. Схід і Донбас зазнали більших втрат, причому найбільших після 2014 року. Нинішня війна створила додаткову величезну проблему біженців, яку ми обговорюємо нижче.

**Рисунок 4.** Чисельність населення за регіонами України, зміна рік до року, %



Джерело: Державна служба статистики України, розрахунки авторів

Ці демографічні тенденції певним чином відбилися на загальних регіональних економічних показниках. На Рисунок 5 показано частку кожного регіону у ВВП країни. Київ був магнітом економічної активності: його частка у випуску виросла з 21% у 2002 році до майже 30% у 2020 році.<sup>216</sup> Як ми побачимо нижче, в економіці Києва домінує сфера послуг. Обсяг виробництва на особу в столиці майже втричі вищий, ніж по країні в цілому.<sup>217</sup> Частка Заходу також виросла – з 15% до 18%.

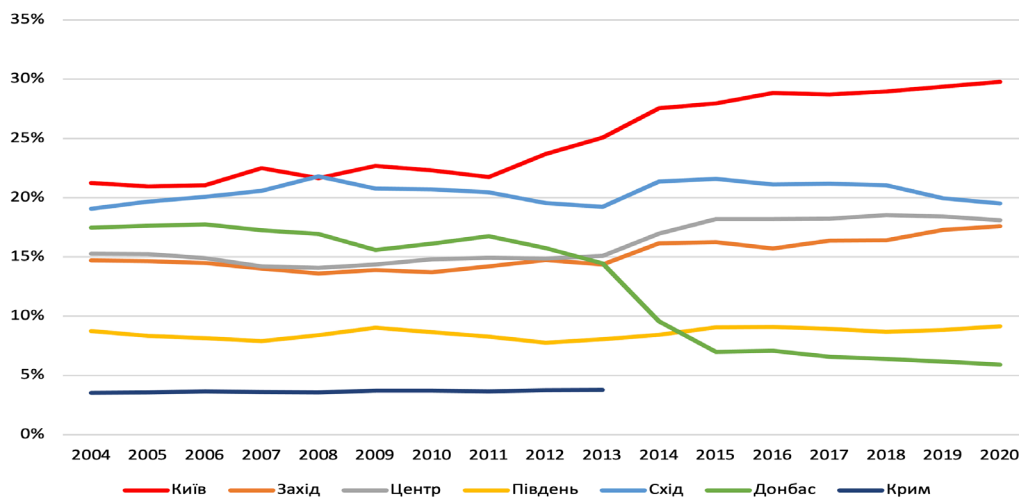
Аналогічно виросла й частка Центру – з 15% до 18%. Відносні частки Півдня та Сходу залишалися стабільними, тоді як частка Донбасу різко впала з 17% до 6% після 2014 року.

<sup>216</sup> Частково скорочення чисельності населення пов'язане з анексією Криму Росією у 2014 році та війною на Сході, яка також розпочалася у 2014 році. Проте демографічні та економічні причини пояснюють більшу частину втрат населення.

<sup>217</sup> У 2020 році ВВП України на особу становив \$3 750. У Київській області цей показник становив \$9 814, а у місті Києві – \$12 690.

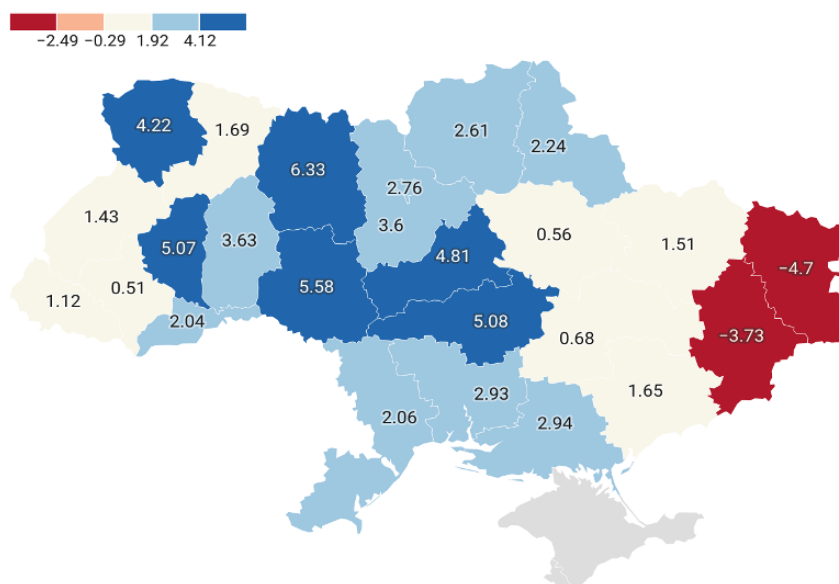
Відзначимо, що тенденції до скорочення чисельності населення та обсягів виробництва на сході України розпочалися ще до 2014 року і прискорилися з анексією Криму та війною у східній частині України. На Рисунку 6 показано зростання реального ВВП на особу в кожному регіоні. Низькі показники на Сході та Півдні відображають чинники, що зумовили еміграцію з цих регіонів до початку нинішньої війни. Області, в яких дохід на особу зростає найшвидше, майже всі знаходяться в Київському, Центральному та Західному регіонах.

**Рисунок 5.** Частка регіонів у ВВП України, %



Джерело: Державна служба статистики України, розрахунки авторів

**Рисунок 6.** середньорічна зміна ВРП на особу, 2004-2017, %



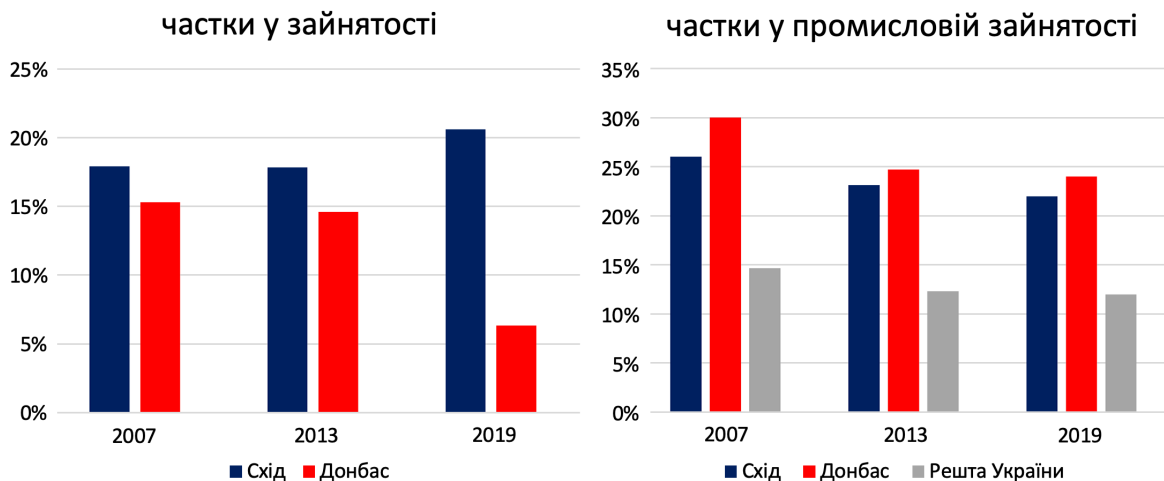
Джерело: Державна служба статистики України, розрахунки авторів

Частиною проблеми в цілому для України та для її східної частини є структурна трансформація, оскільки важливість видобувної та переробної промисловості скорочується. Сукупна частка видобувної та переробної

промисловості у структурі зайнятості в Україні знизилася з 19% у 2007 році до 16% у 2013 році та до 15% у 2019 році. З 2014 року війна між Росією та Україною охопила значну частину Донбасу і спричинила значний спад економічної активності в регіоні, який традиційно є колискою української видобувної та переробної промисловості (у 2007 році на нього припадало 15% зайнятості в країні, але 30% зайнятості у видобувній та переробній промисловості). Однак війна навряд чи є причиною структурних перетворень, які відбуваються принаймні з 2007 року.

Як видно з рис. 7, частка переробної промисловості на Донбасі впала в період між 2007 та 2013 роками і продовжувала падати після цього. Ці робочі місця в переробній промисловості не були переміщені в інші регіони, вони просто зникли, як це сталося в іншому регіоні з високим рівнем видобутку корисних копалин та промислового виробництва – на Сході, а також в решті України. На Сході та Донбасі старші працівники промислових підприємств виходять на пенсію, люди йдуть з виробництва, оскільки заводи закриваються або модернізуються і стають більш автоматизованими, а молодші потенційні працівники переїжджають на Захід. Війна лише прискорить цей процес, який розпочався ще до 2014 року і триває з того часу.

**Рисунок 7.** Частки Сходу та Донбасу в загальній та промисловій зайнятості, %



Джерело: Державна служба статистики України, розрахунки авторів

Більш уважний погляд на зміни в економічній структурі Сходу та Донбасу свідчить про перехід, подібний до того, що відбувається в американському «іржавому поясі» з 1970-х років. Таблиця 1 показує, що величезні втрати робочих місць у галузях, які традиційно були візитівками цих регіонів – видобувній промисловості, металургії та виробництві транспортних засобів – скоротилися набагато більше, ніж у решті галузей переробної промисловості в період з 2015 по 2019 рік. У 2015-2016 роках на ці три галузі припадало 43% зайнятості



у переробній промисловості на Сході та 52% на Донбасі. Водночас кількість робочих місць в інших галузях переробної промисловості Східного регіону виросла на 4%.

Незрозуміло, наскільки нещодавній спад на Донбасі зумовлений першим російським вторгненням у 2014 році та відповідним скороченням торгівлі з Росією, а наскільки – структурними змінами. Але Схід не був безпосередньо зачеплений війною. Тим не менш, вона могла вплинути на нього опосередковано через два різноспрямовані канали. З одного боку, певна економічна активність могла переміститися з Донбасу на Схід. З іншого боку, фірми на Сході могли втратити покупців на Донбасі та в Росії, що призвело б до падіння зайнятості у них.

Одна подія підкреслює зниження рівня зайнятості у промисловості в цих двох регіонах. Місто Запоріжжя на сході країни є домом для єдиного виробника автомобілів в Україні, ЗАЗ. Ще з радянських часів компанія має репутацію виробника низькоякісних, хоча й дешевих, автомобілів. Після років збиткової роботи, субсидованої державою, обсяги виробництва ЗАЗу почали падати у 2015 році, а до 2019 року його виробництво майже зупинилося. Імовірно, подібним чином занепадали й багато інших виробників у регіоні, які не змогли суттєво вдосконалити свою продукцію після розпаду Радянського Союзу і програли іноземній конкуренції після того, як на початку 1990-х років відкрилася міжнародна торгівля.

**Таблиця 1.** Зайнятість у переробній промисловості, видобувній промисловості та комунальному господарстві, % динаміка 2015/6--2019

	Схід	Донбас
Видобувна промисловість	-13%	-33%
Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів (крім машин і устаткування)	-13%	-49%
Транспортні засоби	-48%	-81%
Решта переробних та комунальних підприємств	+4%	- 26%
Абсолютні загальні втрати (тисяч працівників)	з 600 до 562	з 292 до 191

Джерело: Державна служба статистики України, розрахунки авторів

## 2.2 Питання біженців

Війна вже призвела до переміщення понад 13 мільйонів осіб, що становить майже третину населення України, спричинивши найбільше переміщення людей у Європі з часів Другої світової війни (UNHCR, 2022).<sup>218</sup> Близько 6

<sup>218</sup> <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>

мільйонів біженців виїхали за кордон, переважно до інших європейських країн, тоді як решта 7 мільйонів переїхали до інших регіонів України, насамперед до центральних та західних областей країни. Багато хто з біженців може не повернутися, і це призведе до ще більшого скорочення населення України, ніж очікується з урахуванням зниження народжуваності в країні. Аналогічно, незрозуміло, скільки внутрішніх мігрантів вдасться заохотити повернутися до своїх домівок, насамперед у східні регіони України.

Біженці із зон бойових дій підвищили попит на житло, державні послуги та інфраструктуру у відносно спокійних регіонах на заході країни. Уряд, зі зрозумілих політичних та військових причин, буде прагнути, щоб принаймні дехто, або й усі, хто мігрував на захід, після війни повернулися на схід. Однак майбутнє процвітання України залежатиме від того, чи буде уряд враховувати уподобання робочої сили, а це означає, що він не повинен обмежувати виділення ресурсів на будівництво та відбудову в центрах економічної активності країни.

Наскільки уряд повинен заохочувати людей і компанії повертатися на схід України, враховуючи загальну довоєнну еміграцію на Захід і до Києва, а також невизначене майбутнє, яке може не передбачати постійного і прийняттого мирного врегулювання? Це питання ми розглядаємо в наступних частинах. Наша пропозиція полягає в тому, що для майбутньої безпеки і розвитку України важливо мати економічно здорові міста у східних регіонах. Багато з цих міст можуть бути набагато меншими, ніж у 2014 році. Замість того, щоб змушувати населення повернутися на схід, ми підтримуємо таке державне втручання, яке спонукає людей і фірми повернутися, роблячи міста привабливими та економічно здоровими місцями для життя.

Мігранти обирають місце проживання виходячи з багатьох причин, і абсолютно незрозуміло, чи захоче біженець із Маріуполя оселитися у Києві, Львові чи Чернівцях, чи повернеться додому після звільнення Маріуполя. Тому важко спрогнозувати зміни попиту на житло в кожному окремому українському місті. Як буде показано нижче, уряд повинен зробити початкові державні інвестиції у більшості міст, але він має залишити за собою можливість розширити інвестиційні зобов'язання у тих містах, які добре на це реагують. Уряд та економісти мають усвідомлювати обмеженість своєї здатності прогнозувати кінцевий результат повоєнних змін чисельності населення. Загалом, уряд повинен дозволити людям обирати, де оселитися, підприємствам – де відновити свою діяльність, а забудовникам – де будувати об'єкти нерухомості.

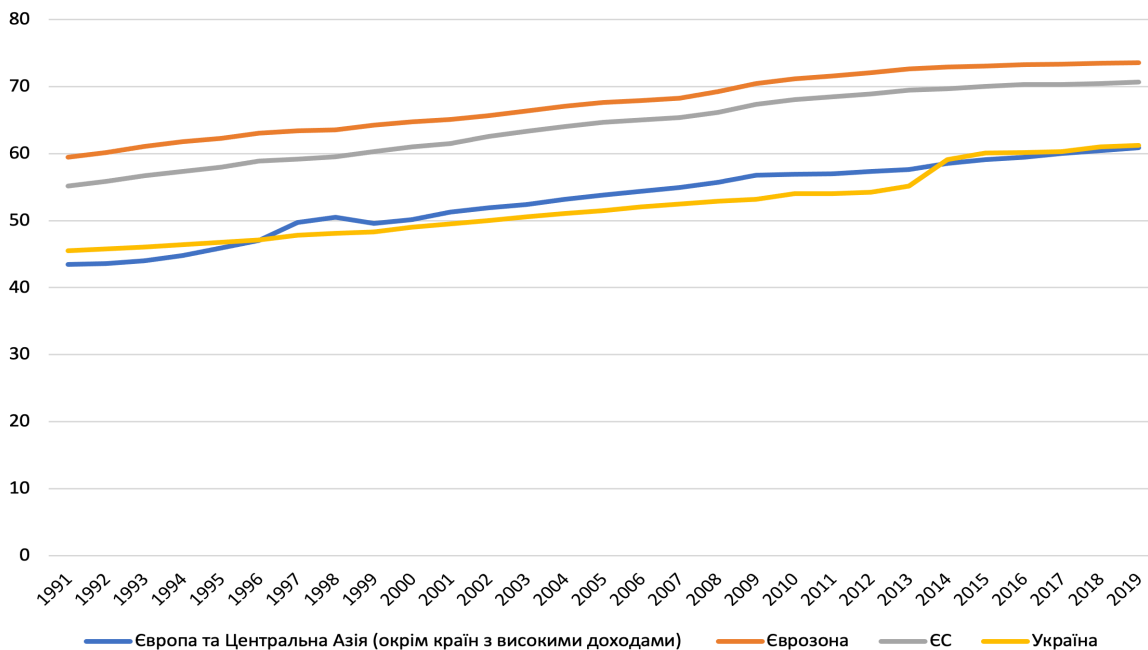
Він може сприяти цьому вибору за допомогою відповідних заходів, таких як житлові ваучери для домогосподарств, державні інвестиції, субсидії на переїзд для компаній і стимули для забудовників, як зазначено нижче. Але конкретні вкладення у будь-яке місто спочатку мають бути невеликими, щоб побачити, які міста працюють краще, з можливістю згодом надати цим містам більше коштів.

### 2.3 Прогнозування потенціалу відновлення на сході України

Враховуючи скорочення населення країни, довоєнне переміщення населення на захід та труднощі із поверненням біженців, можна зробити обґрунтований висновок, що чисельність населення на сході України буде значно меншою, ніж довоєнна. Конкурентоспроможність міста базується не лише на його порівняльних перевагах, але й на вигодах агломерації. Якщо східні регіони втратять 25% свого населення, хорошим результатом буде не те, що всі міста досягнуть 75% свого попереднього розміру. Швидше за все, ті міста, які мають порівняльні переваги, орієнтовані на майбутню експортну базу України та внутрішні структурні перетворення, будуть справлятися краще; а для того, щоб справлятися краще, ці міста повинні будуть працювати на конкурентних засадах, щоб сприяти розвитку агломерацій. Деякі міста можуть повністю відновитися, в той час як інші будуть занепадати. Як зазначалося, планування гнучкості в управлінні ринковими силами має вирішальне значення. Чи можемо ми сказати більше про можливості для окремих міст?

Класичний метод прогнозування майбутнього зростання міст полягає в тому, щоб проаналізувати склад їхньої поточної промислової експортної бази, спрогнозувати зростання кожної окремої галузі на національному рівні, а потім накласти ці загальні темпи зростання на структуру (відносну частку) промислової бази кожного міста (Bartik, 1991). Ідея полягає в тому, що кожне місто має порівняльну перевагу, яка базується не лише на наявності ресурсів, але й на історичній структурі виробництва, що зумовлено запасами основного капіталу тривалого користування в галузевому розрізі та історичним накопиченням галузевих знань на місцевому рівні. Те, що місто робило в минулому, є гарним короткостроковим та середньостроковим прогнозом того, що воно робитиме в майбутньому. Ми можемо поглянути на Україну в цілому у світовому контексті і побачити, що вона продовжує відставати в галузі, яка мала найбільше зростання у світі за останні 30 років, – у сфері послуг.

**Рисунок 8.** Частка зайнятості у сфері послуг, %



Джерело: Міжнародна організація праці

Зверніть увагу на стрибок частки послуг у 2014 році (див. рисунок 8). Це, ймовірно, є результатом окупації Росією частини сходу України у 2014 році та спаду промислового виробництва, про що ми зазначали вище. Майбутнє економіки України, як і більшості країн світу, залежатиме від зростання сектору послуг, а це означає, що найбільш привабливими будуть ті міста, які мають найкращі можливості для надання послуг.

Це є викликом для Східної України. Промисловість у цих містах швидко занепадає, і вони здаються загалом неконкурентоспроможними у своїх традиційних галузях важкої промисловості, хоча продовження модернізації для деяких більш життєздатних підприємств є можливим. Однак відзначимо, що хоча попередня економічна структура міста дає хороше уявлення про майбутні порівняльні переваги у середньостроковій перспективі, з часом міста кардинально змінюють свою виробничу базу. Свого часу мешканці Нью-Йорка, Чикаго та Лос-Анджелеса переважно працювали в промисловості, зараз цього не можна сказати про жодне з цих міст. Щоб бути економічно успішною, східна Україна має розвивати сектор послуг.

Щоб краще зрозуміти можливий майбутній галузевий розвиток на сході України, ми розрахували коефіцієнти розміщення (location quotients – LQ) для різних галузей промисловості за регіонами за 2013 рік (Таблиця 2). Коефіцієнт розміщення – це частка кожної галузі в регіональній зайнятості, поділена на частку цієї галузі в загальній зайнятості. Якщо для певної галузі в певному регіоні значення LQ дорівнює 1, це означає, що з точки зору інтенсивності

розвитку галузі регіон схожий на країну загалом. Значення LQ більше 1 вказує на відносну концентрацію цієї галузі в регіоні. Числа, виділені червоним кольором, показують значення LQ нижче одиниці, а синім – вище одиниці; більш інтенсивний колір показує більші відхилення від одиниці. Таблиця показує високу концентрацію навіть у 2013 році сучасних комерційних послуг (інформаційних, фінансових, операцій з нерухомістю та адміністративних) у Києві та переробної і видобувної промисловості на Сході та Донбасі, про що ми зазначали вище.

**Таблиця 2.** Коефіцієнти розміщення, 2013 рік.

Макрорегіони	Сільське господарство	Промисловість, видобування, ЖКГ	Будівництво	Оптова та роздрібна торгівля	Транспорт	Готелі та ресторани	Інформація, комунікації	Фінанси та страхування	Нерухомість	Професійні, наукові, технічні послуги	Адміністративні та допоміжні послуги	Публічне управління	Освіта	Охорона здоров'я	Мистецтво, спорт та відпочинок	Інші послуги
Київ	0,15	0,76	1,01	1,01	1,05	1,37	2,85	3,23	2,15	3,02	2,12	1,39	1,01	0,95	1,51	0,90
Захід	1,43	0,77	1,14	0,89	0,85	1,12	0,68	0,63	0,61	0,56	0,64	0,95	1,16	1,06	1,00	1,35
Центр	1,43	0,89	0,88	0,91	0,97	0,65	0,67	0,67	0,64	0,62	0,76	1,10	1,04	1,07	0,92	0,78
Південь	1,26	0,64	0,89	1,01	1,33	1,12	0,80	0,78	1,18	0,74	0,98	1,04	1,04	0,92	1,07	1,08
Схід	0,65	1,44	0,92	1,08	0,95	0,90	1,18	0,97	1,26	1,11	0,96	0,82	0,94	0,92	0,76	0,74
Донбас	0,65	1,54	1,11	1,11	1,10	0,86	0,60	0,66	0,78	0,66	1,04	0,78	0,78	0,91	0,94	0,96
Крим	0,99	0,60	1,00	1,18	0,88	1,51	0,74	0,70	1,01	1,20	1,24	1,15	0,88	1,26	1,10	1,38

Джерело: Державна служба статистики, розрахунки авторів

Що нам каже таблиця 2 про майбутній потенціал Сходу та Донбасу? Як бачимо, навіть у 2013 році Донбас мав доволі високий коефіцієнт розміщення (LQ) для галузей приватних адміністративних та супровідних послуг. Це свідчить про те, що в післявоєнній Україні цей регіон може більше спеціалізуватися на бек-офісних, адміністративних та супровідних послугах, враховуючи, що промисловість у ньому продовжує занепадати. Водночас як Донбас, так і Схід мають відносно низький LQ у сфері державного управління. Це означає потенційну можливість перенесення до регіону великої кількості робочих місць у сфері державного управління. Такий підхід був випробуваний у США, коли у відповідь на економічний спад у штаті Західна Вірджинія уряд заохочував перенесення туди частини робочих місць чиновників. Отже, однією з можливих стратегій відновлення Донбасу та Сходу може стати перетворення їх на «бек-офісну столицю» України як для приватного, так і для державного секторів.

Таблиця 2 також ілюструє відносний дефіцит робочих місць у сфері освіти та охорони здоров'я як на Донбасі, так і на Сході. Досвід США показує, що скоординовані зусилля зі створення робочих місць у цих секторах можуть стимулювати економічне зростання у довгостроковій перспективі. Наприклад, Liu (2015) показує, що програма земельних грантів для створення університетів у США у 19 столітті сприяла зростанню населення та доходів у довгостроковій

перспективі в містах, де були створені університети. Тому іншою можливою стратегією для зростання міст на Донбасі та Сході є заохочення створення університетів та медичних центрів. Розширення медичних центрів також допоможе Україні впоратися з травматичним досвідом регіону. Такі кроки створять не лише висококваліфіковані робочі місця, але й залучать до регіону інші допоміжні робочі місця сфери послуг, а також зроблять університети та медичні центри якорями довгострокового економічного розвитку.

## **2.4 Підвищення конкурентоспроможності східного регіону**

Тепер переходимо до політик, які допоможуть зробити східну Україну більш привабливою для компаній та людей. Східні міста конкурують з іншими містами України за людей та робочі місця. Економісти, які спеціалізуються на міській та регіональній економіці, підкреслюють, що в системі міст у тих містах, які характеризуються низькою продуктивністю та низькою якістю життя, будуть низькі ціни на нерухомість. Це свого роду компенсаційний диференціал, що винагороджує тих, хто вирішує оселитися в цій місцевості. Якщо ж над східними містами нависає загроза майбутньої війни, це ще більше знизить ціни на нерухомість у цих регіонах. Ця ідея вплине на наше обговорення житлової політики в наступній частині.

Досвід США висвітлює деякі історії успіху, такі як Піттсбург, який здійснив перехід від важкої промисловості до висококваліфікованої економіки. На жаль, цей перехід зайняв десятиліття. Є й інші американські міста, такі як Детройт, які водночас пережили деіндустріалізацію (втрата робочих місць в автомобілебудуванні) і мали неналежне управління, внаслідок чого якість місцевих послуг була низькою, а податки – високими. У такому випадку житловий фонд залишається, а ціни на житло зі зменшенням попиту падають. Багато міст «іржавого поясу» США постраждали від ефекту «концентрації» бідності через поєднання довготривалого житлового фонду та занепаду місцевої промисловості (Glaeser and Gyourko, 2005). Один із уроків, який можна винести з досвіду США, стосується «історії проти очікувань». Міста з більшою імовірністю зможуть повернутися до життя, якщо працівники та фірми матимуть обґрунтовані підстави для оптимізму щодо траєкторії розвитку свого міста.

Прихована загроза майбутньої війни діє як податок на інвестування на сході та на міграцію на схід. Навіть коли війна закінчиться, ризик майбутньої війни залишиться. Як уже зазначалося, мільйони людей і тисячі підприємств, які залишили східну Україну, можуть побоюватися повертатися в райони, що межують з Росією або на узбережжя Чорного і Азовського морів. Не менш важливим є те, що частка Росії в українському експорті товарів упала з 25%



у 2013 році до 5% у 2021 році, і війна, безсумнівно, призведе до подальшого скорочення або повного припинення торгівлі з Росією. Це непропорційно вплине на області, наближені до російського кордону, де частка Росії в експорті залишалася відносно високою (наприклад, 15% у Сумській області та 16% у Харківській області у 2021 році). По-третє, одним із наслідків війни стане тісніша інтеграція з Європейським Союзом. Як наслідок, регіони, розташовані ближче до ЄС, зможуть залучити економічну активність та нових мешканців.

Є багато повідомлень про те, що невеликі фірми зі сходу вже переїхали до Західної України принаймні на час війни. Коли такі компанії почнуть процвітати на заході, агломераційні сили в місцях їхнього скупчення сформуують певну траєкторію розвитку, що зробить повернення на схід менш імовірним. Однак, для великих заводів, враховуючи історію важкої промисловості на сході України та високі транспортні витрати на перевезення сировини та напівфабрикатів, східна Україна залишатиметься найкращим місцем розташування для будь-яких вцілілих та конкурентоспроможних підприємств важкої промисловості, особливо тих, що експортують продукцію до Туреччини, Грузії та деяких країн Азії. Такі компанії можуть не вижити, якщо перемістяться на захід. Тоді постає питання, наскільки, коли доступ до російських ринків буде відрізаний, ці компанії залишаться конкурентоспроможними і повернуться до довоєнного рівня виробництва. Більше того, враховуючи, що ринки збуту продукції зі сходу можуть все більше знаходитись на заході України та в ЄС, відновлення міжміського сполучення та інвестиції в ці транспортні шляхи матимуть вирішальне значення для сприяння розвитку сходу, про що йдеться в наступній частині.

При формулюванні політики, як зазначено нижче, важливо враховувати можливі збої в координації. Політики, спрямовані на відродження окремих міст і регіонів, можуть суперечити початковим приватним намірам фірм і домогосподарств. Що, якщо люди повернуться, скажімо, до Алчевська, а фірми – ні, тому що вони втратили доступ до російського ринку? Або якщо фірми переїжджають на захід України, щоб бути ближче до ринку ЄС, але не можуть найняти працівників, тому що не вистачає житла для мігрантів з інших регіонів? Добре функціонуючі ринки праці, землі, капіталу повинні мінімізувати такі збої, і будь-які політики, що реалізуються урядом, мають розвивати ці ринки.

Як зазначалося вище, зосередження зусиль на повній відбудові всіх пошкоджених східних міст є надскладним завданням і потребуватиме величезних економічних витрат, що гальмуватиме загальний розвиток України. Частиною стратегії з вибору найкращого варіанту для українського уряду було б не просто розпочати з підготовчих інвестицій, а під час відбудови

зосередити їх на кількох ключових містах із розрахунком на те, що зростання в цих містах сприятиме підвищенню економічної активності у прилеглих районах. Як обирати ці міста? На додачу до міркувань про розвиток державних і приватних послуг, охорони здоров'я та освіти, ще одним критерієм є показник «ринкового потенціалу», який зазвичай застосовується в економіці міст і торгівлі (Hanson, 2005). Цей показник враховує існуючу галузеву структуру міста та відображає, наскільки близько місто знаходиться до ринків, на яких може бути реалізована його продукція. Відсутність у відкритому доступі даних про промислову структуру на рівні міст не дозволила нам побудувати індекси ринкового потенціалу для окремих українських міст. Однак наявна інформація дозволяє припустити, що Маріуполь та Донецьк могли б очолити список міст із найбільшим ринковим потенціалом. Маріуполь є найбільшим українським портом в Азовському морі, на який припадає основна частина морської торгівлі товарами, виробленими на Донбасі та Сході. Донецьк був найбільшим містом на Донбасі, головним транспортним вузлом і домом для цілої низки галузей промисловості.

Водночас торговельний потенціал – не єдиний фактор, який визначає привабливість міста. Україна також може зосередитися на відновленні місць, які можуть запропонувати високу якість життя. Наприклад, Бердянськ на Азовському морі є курортним містом. Його природні принади можуть привабити не лише туристичний сектор, але й зростаючу кількість віддалених працівників, які могли б зберегти свою роботу в Києві чи Дніпрі, насолоджуючись при цьому принадами Бердянська.

Тепер ми переходимо до більш загальних політик, спрямованих на те, щоб зробити східну Україну більш привабливою для працівників і компаній.

### *Інвестиції в людський капітал*

У межах країни міста конкурують за робочі місця та людей. У цьому розділі ми задокументували промислову спеціалізацію східного регіону та навели факти, які свідчать про те, що відбувається деіндустріалізація. Як зазначалося вище, досвід Сполучених Штатів пропонує приклади таких міст, як Піттсбург, які перейшли від орієнтації на виробництво до підвищення кваліфікації та зосередження на сфері послуг, розвитку технологій та охороні здоров'я. Піттсбург – місто, якому можна позаздрити, хоча воно є меншим, ніж на піку свого промислового розвитку 50 років тому. Економіка міст демонструє, що міста, в яких більша частка дорослого населення з вищою освітою, мають більш продуктивні фірми та працівників (Moretti, 2004). Місцеві університети відіграють ключову роль у залученні талантів і створенні «мозкового хабу». Попередні дослідження, проведені у Швеції, задокументували роль, яку інвестиції в регіональні університети можуть відігравати у прискоренні

місцевих інновацій та створенні міцної культури стартапів (Andersson, Quingley and Wilhelmson, 2004; Andersson, Quingley and Wilhelmson, 2009). Для України збільшення інвестицій у людський капітал має вирішальне значення для зростання, і потенційно зосередження більшої уваги на розвитку освітніх установ на сході країни може стимулювати зростання в цьому регіоні.

Україна має надзвичайно високу частку дорослого населення, яке має ступінь бакалавра або вище. Тим не менш, Україні необхідно оцінити якість освіти, яку надають її університети, жоден із яких не входить до 1000 найкращих університетів світу за якимось із рейтингів. До прикладу, Польща має два університети у топ-500 та 13 у топ-1000 (Ranking web of Universities, 2021)<sup>219</sup>.

### *Інвестиції у міжрегіональну торговельну інфраструктуру*

Україна потребує потужного міжміського транспорту, а також транспорту для експорту (Hanson, 2005). Оскільки ми очікуємо, що російський експортний ринок буде повністю закритий в осяжному майбутньому, експорт потрібно спрямувати до інших місць. Через морські порти проходить багато важких вантажів, тому відновлення портів, а також залізничного і автомобільного транспорту до цих портів має вирішальне значення. Але перехід міст від пошуку ринків збуту на сході до пошуку ринків збуту на заході піднімає нові питання. Залізниці відіграють важливу роль. Хоча вони підтримуються в належному стані, вони мають радянську ширину колії, і колія може бути доволі старою. Зменшення ширини колії до стандартної сприятиме торгівлі та інтеграції з ЄС (див. розділ про інфраструктуру). Чи стане відбудова можливістю оновити та покращити якість колії, привести її у відповідність до колії ЄС, запровадити подвійну колію тощо? Чи настав час розглянути можливість будівництва за рахунок донорських коштів швидкісного міжміського залізничного сполучення, яке використовує сектор послуг?

Україна має високу за світовими стандартами щільність автошляхів, 98 відсотків доріг мають тверде покриття, але вона не має хороших умов для руху вантажівок. За даними ЦРУ, Україна має дуже невелику протяжність автомагістралей з обмеженим доступом, що залишає її далеко позаду західних сусідів. Щоб заохотити компанії повернутися або залишитися на сході країни, необхідно значно покращити міжміське сполучення. Плани інвестувати значні кошти в систему автомобільних доріг здаються чудовою ідеєю. Ця стратегія втім пов'язана з ризиком: великі інвестиції в те, що може стати легкою мішенню для військової атаки. Очевидно, що все це потрібно оцінювати комплексно. Залежно від того, як закінчиться війна і наскільки сталим буде мирне врегулювання, потрібно знайти баланс між значними інвестиціями у східну Україну через розбудову інфраструктури та надання

<sup>219</sup> [https://www.webometrics.info/en/distribution\\_by\\_country](https://www.webometrics.info/en/distribution_by_country)

субсидій чи пільг фірмам і мешканцям, та ризиком того, що ці інвестиції можуть бути знищені у майбутньому.

### *Регіональні потоки капіталу та регіональна премія за ризик*

Приватні інвестори шукають інвестиційні можливості з низьким рівнем ризику та високою прибутковістю. За сприятливих умов інвестиції у східні міста можуть мати привабливий рівень очікуваного приватного та суспільного прибутку на вкладений капітал, але існують значні ризики. Потенційний майбутній конфлікт із Росією та невизначеність щодо потоків біженців, які повертаються до своїх міст, створює ризики для тих, хто вкладає кошти у вже існуючий капітал, такий як будівлі, місцева інфраструктура та заводи.

Наявність такого капіталу має вирішальне значення, оскільки попит на капітальні інвестиції на сході буде величезним. Капітал буде потрібен для перезапуску підприємств, будівництва житла та нерухомості, а також для фінансування кредитів на купівлю таких активів. За відсутності місцевих субсидій для інвестицій, східні міста, ймовірно, матимуть вищу рівноважну процентну ставку, ніж решта міст країни. Певний формат «страхування на випадок війни» для покриття ризиків можливого майбутнього конфлікту може допомогти, але не матиме тієї довіри з боку інвесторів, яку мали б субсидовані кредити. Держава має надзвичайно велику присутність на ринках капіталу, як зазначалося в інших розділах. Ми сподіваємось, що державні банки будуть працювати на тих самих принципах, що і приватні, і не будуть використовуватись для фінансування непродуманих інвестицій. Політика субсидованих кредитів для сходу має застосовуватись однаково до всіх банківських установ, як державних, так і приватних.

### *Інвестиції в декарбонізацію східних міст*

Однією зі стратегій підвищення привабливості східної України для людей є інвестиції в підвищення загальної якості життя. Тут ми обговорюємо підвищення енергоефективності та зменшення забруднення на місцевому рівні як частину підвищення якості життя. Дослідження в галузі охорони здоров'я та еколого-економічні дослідження задокументували згубний вплив забруднення повітря твердими частинками (PM 2,5) на здоров'я, продуктивність та довголіття. Розглянемо приклад Туреччини. Економісти задокументували, що Туреччина поступово замінювала вугільні електростанції на електростанції, що працюють на природному газі, і це привело до скорочення викидів PM2,5 і зниження дитячої смертності у відповідних містах (Cesur, Tekin and Ulker, 2017; Cesur, Tekin and Ulker, 2018).

За даними ВООЗ, Україна входить до числа найбільш проблемних країн за

кількістю смертей, пов'язаних із забрудненням повітря.<sup>220</sup> Рівень смертності дуже близький до показника Китаю. Як сказано в розділі «Енергетика», протягом останніх 20 років Україна завжди мала вищі питомі викиди вуглецю, ніж Польща чи ЄС, хоча й відбувалося певне вирівнювання. У 2019 році Україна продукувала удвічі більше викидів вуглецю на одиницю ВВП, ніж Польща.

Один із факторів цього – житловий фонд. Житловий фонд є дуже старим (та енергетично неефективним), понад 90% одиниць житла було збудовано до 1991 року. 71% житла побудовано у 1960-1990 роках, із великою часткою багатоквартирного житла та дешевих, енергетично неефективних будинків.<sup>221</sup> Руйнування житлового фонду дає можливість побудувати більш енергоефективне та сучасне житло.

Враховуючи, що українські зими досить холодні, опалення є важливим споживачем енергії. Протягом останніх десятиліть багато мешканців міст для опалення взимку використовували природний газ: «Третина домогосподарств в Україні покладаються на централізоване опалення, а більше половини мають централізоване гаряче водопостачання, і обидва ці джерела переважно працюють на природному газі. Близько 80% домогосподарств мають централізоване газопостачання. Будь-яке припинення газопостачання взимку становитиме загрозу для мільйонів домогосподарств (Wilson Center, 2022)».<sup>222</sup> Цю загрозу можна пом'якшити шляхом заміщення природного газу електроенергією для приготування їжі та опалення взимку. Цей варіант слід розглядати під час перебудови житлового фонду. У Сполучених Штатах зростає відсоток будинків, які здійснили такий перехід (Davis, 2021). Скорочення споживання природного газу зменшить потребу в його імпорті, а електроенергія буде чистішою, якщо електромережа з часом буде озеленена.

В рамках екологізації міст сектор нерухомості повинен перейти від централізованого тепло- та водопостачання, яке, як правило, є дуже неекономним, до системи, в якій домогосподарства встановлюють, оплачують та регулюють власне споживання, щоб дозволити людям заощаджувати. Більше того, коли люди платять за те, що вони використовують, це створює додаткові стимули для утеплення їхніх будинків. Хоча природний газ є дешевшим способом опалення в холодному кліматі, враховуючи, що Україна є нетто-експортером електроенергії, встановлення електричних систем для гарячого водопостачання чи опалення будинків є варіантом, який також сприятиме скороченню викидів. Що стосується опалення, то сучасна альтернатива електричних теплових насосів значно зменшує витрати на електричне опалення будинків у м'якому кліматі.

<sup>220</sup> [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/ambient-and-household-air-pollution-attributable-death-rate-\(per-100-000-population\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/ambient-and-household-air-pollution-attributable-death-rate-(per-100-000-population))

<sup>221</sup> ДССУ: Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2013 році.

<sup>222</sup> <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/will-ukraine-have-enough-gas-winter-answer-depends-russia-and-naftogaz>

Екологізація електромережі сприятиме екологічному прогресу міст. Останніми роками в структурі енергосистеми 54% припадає на атомну енергетику та 29% – на вугілля. Оскільки Україна прагне вступити до Європейського Союзу, імовірно, що однією з вимог ЄС буде «озеленення» енергосистеми та поступова відмова від використання вугілля у виробництві електроенергії. Якщо Україна зможе збільшити частку електроенергії, виробленої на АЕС та з інших низьковуглецевих джерел, то електрифікація економіки може продовжитися, а викиди знизяться (Washington Post, 2022).<sup>223</sup> Якщо Україна прагне наростити свій потенціал ядерної енергетики, можливо, вона звернеться до західних країн за капіталом, досвідом та джерелами палива для цього сектору, спираючись на свої тривалі відносини з електротехнічною і ядерноенергетичною компанією Westinghouse (World Nuclear Association, 2019<sup>224</sup>).

Більша залежність від «зеленої» енергетики в період зростання попиту на електроенергію підвищує ризик відключень електроенергії. Впровадження динамічного ціноутворення на електроенергію може допомогти балансувати ринок електроенергії в режимі реального часу. Попит на електроенергію в Україні зростатиме в міру економічного розвитку та збільшення кількості транспортних засобів та опалення будинків, що використовують електроенергію. Враховуючи, що зберігання електроенергії є дорогим, енергосистема повинна постійно підтримувати баланс між попитом та пропозицією. Динамічне ціноутворення створить правильні стимули для енергозбереження. Впровадження «розумних» лічильників дозволяє споживачам програмувати «розумні» пристрої для адаптації до очікуваних стрибків цін. Досвід США з динамічним ціноутворенням демонструє, що такі стимули справді заохочують до енергозбереження (Wolak, 2011).

У розділі цієї книжки, присвяченому енергетиці, більш детально розглядаються кроки, які може здійснити Україна для підвищення енергоефективності свого житлового фонду.

### **3 ВІДБУДОВА ПОШКОДЖЕНИХ МІСТ В УКРАЇНІ**

У цій частині ми переходимо до власне відбудови українських міст. Переважна більшість допомоги піде на відбудову міст, і від того, наскільки розумно будуть витрачені ці гроші, залежатиме життя людей протягом десятиліть. Ми відзначимо деякі привабливі риси, що стосуються

<sup>223</sup> <https://www.washingtonpost.com/world/2022/08/25/ukraine-nuclear-plant-energy-grid/>  
[https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=Electricity%20sector&text=Generation%20mix%3A%20nuclear%2083.0%20TWh,%25\)%3B%20biofuels%20%26%20waste%200.4%20TWh](https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=Electricity%20sector&text=Generation%20mix%3A%20nuclear%2083.0%20TWh,%25)%3B%20biofuels%20%26%20waste%200.4%20TWh)

<sup>224</sup> [https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=A%20major%20increase%20in%20electricity,GWe%20net\)%20through%20to%202021](https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=A%20major%20increase%20in%20electricity,GWe%20net)%20through%20to%202021)  
<https://info.westinghousenuclear.com/news/energoatom-and-westinghouse-begin-plant-license-process>



планування та забудови міст України, а також функціонування транспортного, земельного та житлового ринків.

### 3.1 Загальні відомості

#### *Міська форма українських міст*

Фізичні форми більшості українських міст несуть на собі відбиток радянського планування.<sup>225</sup> Деякі характерні риси радянського містобудування включають (1) переважання багатоквартирних житлових будинків із великою кількістю громадських просторів навколо них, (2) акцент на громадському транспорті та ігнорування інфраструктури для приватного автотранспорту, та (3) дещо несистемний просторовий розподіл житлової та нежитлової нерухомості через відсутність функціонуючих ринків нерухомості до початку 1990-х років. Розглянемо ці питання.

Хоча існують певні спонтанні аспекти просторового розподілу діяльності в містах, українські міста не відповідають гіпотетичній моделі «порожнини» радянських часів, як деякі російські міста, де люди були переважно витіснені з центру (Vertaud and Renaud, 1997), порівняно з іншими містами світу. На Рисунку 9 показані градієнти щільності: середня кількість населення на гектар відносно відстані від центру міста. Київ та Харків у 1990 році мають звичайні градієнти, з приблизно 12 500 осіб на квадратний кілометр поблизу центру міста, і щільність населення помітно зменшується з віддаленням від центру. Це контрастує з Москвою з її плоскими градієнтами. Слід зазначити, що ці три міста мають високу загальну щільність населення порівняно з багатьма західноєвропейськими містами, включно з Лондоном, що відображає високу частку населення, яке проживає в квартирах. Щільність українських міст особливо вражає, враховуючи, що щільність населення в країні – одна з найнижчих у Європі (див. Рис. 10).

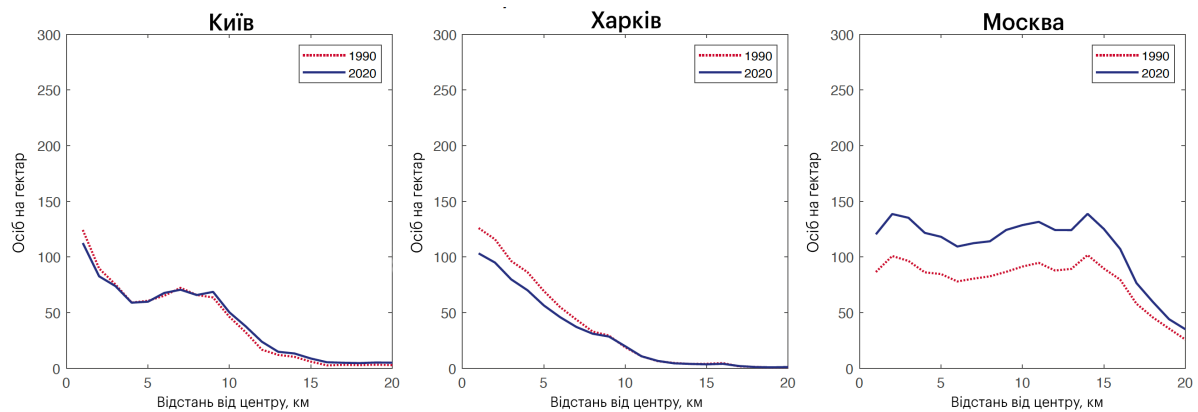
У країнах із ринковою економікою висока щільність забудови поблизу центру відображає бажання мати доступ до робочих місць та інфраструктури. Модель Алонсо-Мут-Міллса (Alonso-Muth-Mills, 1969) визначає мінімальну вартість землі в місті як вартість неміських видів використання на периферії. Вартість землі зростає від периферії, оскільки транспортні витрати зменшуються з наближенням до центру. Оскільки земля в центрі коштує дорожче, співвідношення капітал/земля, тобто щільність забудови, в центрі зростає. Таким чином, ринкова щільність забудови в центрі є функцією розміру міста, і українські міста мають високу щільність забудови в центрі з огляду на їхні розміри. Це можна пояснити радянським плануванням – поєднання великих

225 Західна Україна є винятком. Вона увійшла до складу Радянського Союзу лише після Другої світової війни, а до цього більша частина її території належала Польщі. Як наслідок, такі міста, як Львів, Івано-Франківськ та Ужгород виглядають більш польськими, ніж радянськими.

багатоквартирних будинків і залежність майже виключно від громадського транспорту для переміщення людей призвели до щільних, відносно невеликих міст.

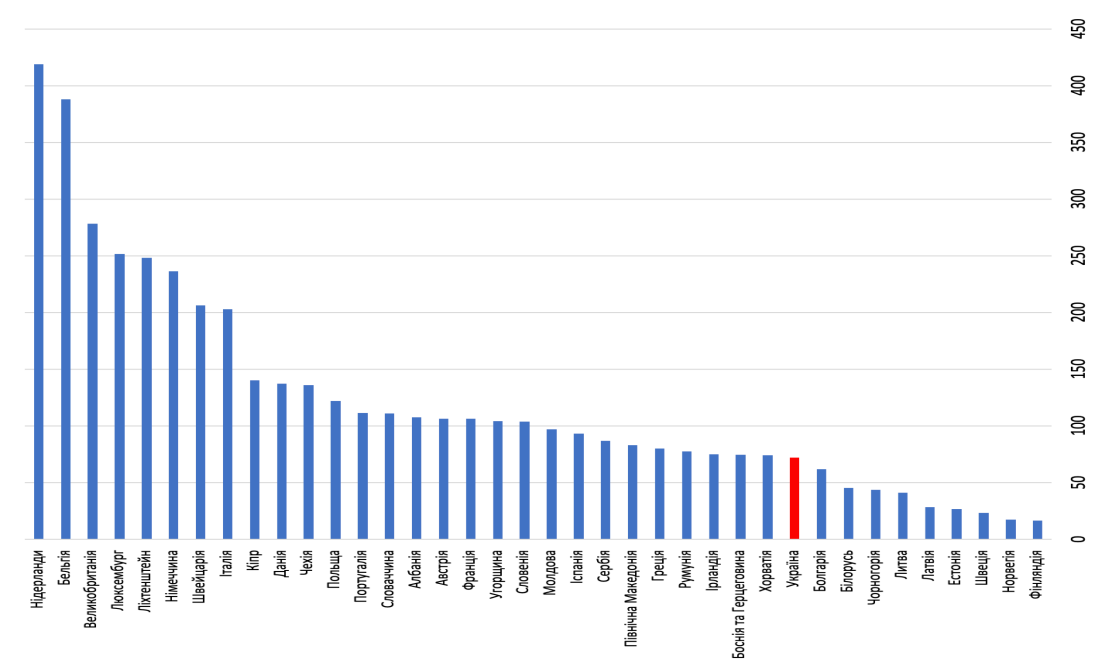
З 1991 року спостерігається помірний ступінь децентралізації – падіння щільності населення в центрі в міру того, як люди переїжджають у передмістя. Знов-таки, це узгоджується з тим, що відбувалося в містах по всьому світу протягом останнього століття, коли міста вдосконалювали свої транспортні системи, щоб полегшити доступ до центру міста і робочих місць. Але найвище і найкраще використання землі, як би воно не вдосконалювалося, скоріш за все, залишить усе як є. Залишкова вартість землі після реконструкції з меншою щільністю забудови майже напевно буде нижчою, ніж вартість при поточному використанні, особливо на Сході, де вартість землі дуже низька.<sup>226</sup>

**Рисунок 9.** Градієнти (щільність населення залежно від відстані) для Києва, Харкова та Москви



Джерело: Розрахунки авторів з використанням супутникових даних GHS.

**Графік 10.** Щільність населення в країнах Європи, 2019 рік



Джерело: CIA World Factbook.

226 Про те, як визначити, чи є економічно доцільним переведення майна з одного виду використання в інший, див. <https://propertymetrics.com/blog/highest-and-best-use/>.

Вище ми обговорювали стратегію підвищення привабливості міст на Сході шляхом модернізації енергоспоживання для створення «зелених» міст. Тут ми обговорюємо існуючий та привабливий аспект українських міст. Як ми зазначали вище, радянське містобудування передбачало велику кількість громадських просторів, і ця тенденція зберігається в багатьох містах. Громадські зони оточують майже кожен багатоквартирний будинок. На Рисунку 11 показано супутниковий знімок типового житлового району в Києві. Більшість будівель відносно високі, від 5 до 20+ поверхів. Ці будівлі є або суто житловими, або багатофункціональними, з комерційними площами на першому поверсі. Водночас є багато громадських зон, часто вкритих деревами. Ці громадські зони включають дитячі майданчики, невеликі парки, спортивні споруди тощо. Такий містобудівний дизайн дозволяє поєднувати високу щільність житлової забудови з великою кількістю громадських просторів. Хоча багато з цих громадських зон використовувалися не за призначенням і занепали за останні тридцять років, ми вважаємо, що найбільші українські міста повинні зберегти і покращити цю особливість, щоб зробити міста більш придатними для життя (Cohen et al., 2009).<sup>227</sup>

**Рисунок 11:** Житловий район із високою щільністю населення у Києві



Джерело: Google Earth.

<sup>227</sup> Хоча слід також зазначити, що благоустрій парків – справа непроста, і не завжди вдається навіть з найкращих намірів.

### *Аспекти житлового сектору*

З огляду на скорочення чисельності населення та обмежене економічне зростання з 1990 року, не дивно, що житловий фонд в Україні є дуже старим: понад 90% житла збудовано до 1991 року, а також переважають багатоквартирні житлові будинки та дешевші, енергетично неефективні будівлі.<sup>228</sup> За даними Державної служби статистики, 55% житлового фонду в Україні складають квартири. Частка багатоквартирних будинків у міських поселеннях становить щонайменше 75%. Це значно вище, ніж у порівнюваних європейських країнах, включно з Польщею. Відбудова надає можливість менше зосереджуватися на багатоквартирних будинках радянського зразка та забезпечити сучасне житло, про що йдеться у цій та наступній частинах.

Офіційно близько 95% домогосподарств в Україні мають власне житло, хоча реальна цифра може бути ближчою до 85-90%. У будь-якому разі це високий відсоток у порівнянні з Європейським Союзом, де в середньому лише 70% людей проживають у власному житлі (Eurostat, 2020).<sup>229</sup> Низький відсоток орендованого житла є поширеним явищем у країнах колишнього Радянського Союзу. Частково це пояснюється тим, що державний житловий фонд був приватизований, а у 1990-х роках мешканців заохочували купувати закріплене за ними житло за мінімальними цінами. Україна також історично мала низьку мобільність робочої сили. У більшості країн люди, які орендують житло, як правило, молоді та/або мобільні, й залишаються на одному місці протягом обмеженого часу. Нарешті, як і в інших країнах із нерозвиненими фінансовими ринками, українці розглядають нерухомість як найнадійнішу можливість для заощаджень та інвестицій. Враховуючи геополітичне становище України, сьогодні набагато більше людей можуть захотіти бути мобільними і не прив'язаними до місця проживання через право власності. Дозвіл і навіть заохочення оренди житла є важливою політикою і буде однією з наших рекомендацій.

Україна відрізняється від більшості країн, що розвиваються, тим, що вона має сильні, чітко визначені права приватної власності в секторі приватних будинків. Однак ті, хто проживає у квартирах радянського зразка, не мають таких чітко визначених прав власності, оскільки земля, на якій вони живуть, здебільшого перебуває у державній чи комунальній власності. Замість об'єднань співвласників багатоквартирних будинків управителями великих будинків зазвичай є комунальні установи. Це створює проблему для відбудови, про що ми поговоримо після того, як коротко опишемо рівень руйнувань в українських містах.

<sup>228</sup> ДССУ: Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2013 році.

<sup>229</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20\(both%2091%20%25\).](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20(both%2091%20%25).)



### *Руйнування в українських містах*

Війна з Росією зруйнувала багато українських міст. Руйнування міст на сході України дуже різняться, і кінцевий результат досі невідомий. Деякі міста здебільшого перетворилися на руїни: у Маріуполі понад 30% будівель зруйновано або серйозно пошкоджено (за даними <https://uadamage.info>). Багато інших великих міст на сході та півдні України також зазнали значних руйнувань, наприклад, Харків, Запоріжжя та Сєвєродонецьк. Однак, враховуючи довоєнну структуру землекористування та щільність населення в українських містах, ми не бачимо необхідності в переплануванні міст. Тим більше, що руйнування поки що більше торкнулися житлових кварталів, ніж центральних частин міст. Центральні райони, як правило, визначають планування міст через транспортні мережі, що проходять через них і виходять із них, такі як основні автомобільні магістралі та мережі приміського залізничного сполучення, які визначають райони міста загалом. Великі міста, такі як Харків та Дніпро, вже мають системи приміського залізничного сполучення та метрополітену.

Багато людей (хоча остаточна кількість залежатиме від успіху економічної реконструкції) захочуть повернутися на землю, на якій вони жили і якою володіють (як своїм основним активом), побачити відбудовані райони і скористатися попереднім соціальним капіталом, який вони створили разом із сусідами. Але для того, щоб Україна стала більш процвітаючою, необхідно покращити ці райони за допомогою кращої інфраструктури.

### **3.2 Прискорення процесу відбудови та благоустрою міст**

#### *Планування*

Перші кроки у відновленні включають розчищення завалів та відбудову інфраструктури. Це передбачає сильну роль уряду, а згодом і планувальників, які допоможуть внести корективи в планування міст, включно з проектуванням транспортної мережі: автомагістралей, головних і бічних вулиць, а також систем приміського залізничного сполучення. Є також громадські об'єкти, такі як школи, парки, адміністративні будівлі, лікарні тощо. Далі йде прокладка інженерних комунікацій – водо- і газопроводів, каналізації. До половини міських земель використовується для таких громадських цілей. Розміщення цих об'єктів, особливо транспортних, визначає, куди прийдуть приватні інвестиції.

Важко оцінити адміністративну та технічну спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати планування, а також політичну волю до реформ (це питання є давньою проблемою). Хоча міста, можливо, не потрібно буде перепланувати з нуля, у них відбудуться значні зміни, зокрема

розширення доріг і часткове перепланування деяких зруйнованих районів. Реструктуризація міст інколи може передбачати вилучення приватних земель, наприклад, для розширення доріг або додавання приміських залізничних ліній. Зазвичай уряди застосовують процедуру примусового відчуження для вилучення земель для суспільних потреб. У Києві застосування процедури примусового відчуження було проблемою, але оскільки міста на сході України володіють більшою частиною землі, можливо, це не буде такою проблемою. Важливіше, що зважаючи на те, що з 1990 року на сході країни було мало будівництва, містам регіону може знадобитися технічна підтримка із залучення транспортних інженерів та планувальників для роботи в регіоні. Пакети допомоги повинні включати доступ до національних та міжнародних експертів для надання консультацій у процесі планування. Обговорюючи питання відбудови, ми починаємо з транспорту, а потім переходимо до будівель в цілому і житлового сектору зокрема.

### *Транспорт*

Радянські міста будувалися не для автомобілів. Вони були побудовані для пішоходів і користувачів громадського транспорту. У 1983 році кількість автомобілів у Радянському Союзі становила лише 32 автомобілі на 1000 осіб (UPI, 1983).<sup>230</sup> У 1990-х роках в Україні був економічний спад, а якість громадського транспорту знизилася. Пізніше, коли економіка почала відновлюватися, особливо у великих містах, все більше домогосподарств купували автомобілі для пересування містом. У 2020 році кількість автомобілів в Україні була майже у 8 разів вищою, ніж за радянських часів, і становила 245 одиниць на 1000 осіб. Однак це все ще значно менше, ніж у східноєвропейських країнах: Польща має 849 автомобілів на 1000 осіб, Словаччина – 513, Угорщина – 463 (Wikipedia, 2022).<sup>231</sup> Для того, щоб міста України функціонували як сучасні міста, вони повинні краще адаптуватися до світу, в якому зростає використання автомобілів.

Дорожня інфраструктура не встигає за збільшенням кількості автомобілів, і затори на дорогах стали основною проблемою у великих містах. Одне з нещодавніх досліджень показало, що столична агломерація Києва є 39-м найбільш перевантаженим містом у світі, незважаючи на те, що за розмірами вона не входить до топ-100 найбільших агломерацій (Akbar et al, 2022).<sup>232</sup> Реконструкція надасть можливість побудувати радіальні, а для більших міст – кільцеві магістралі, які допоможуть людям і товарам пересуватися містом. Однією з гострих проблем у великих містах України є паркування.

230 <https://www.upi.com/Archives/1983/10/28/Soviet-dream-parking-space-for-every-car/9807436161600/>

231 [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_vehicles\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_vehicles_per_capita)

232 Їхня вибірка охоплює понад 1200 міст по всьому світу і включає майже всі великі міста за межами Китаю. Список 100 найбільших агломерацій був отриманий звідси: [http://www.citymayors.com/statistics/urban\\_2020\\_1.html](http://www.citymayors.com/statistics/urban_2020_1.html)



Відсутність парковок та погане дотримання правил паркування призводить до безсистемного розміщення автомобілів по всьому місту, часто на тротуарах, а також у громадських місцях. Більше того, паркування, як правило, безкоштовне. Запровадження платного паркування та суворий контроль за його дотриманням могли б залучити кошти для будівництва великих паркінгів по всьому місту.

Водночас українські міста повинні запропонувати ефективний громадський транспорт. У багатьох містах світу автобусний громадський транспорт є повільним і дешевим. Низька швидкість руху в містах зменшує кількість поїздок на роботу та безпосередню взаємодію між людьми. Багатші люди, як правило, їздять за кермом, а не користуються громадським транспортом. Однак у таких містах, як Лондон і Нью-Йорк, перевантаженість доріг і відносно якісний громадський транспорт спонукає багатьох мешканців, у тому числі з високим рівнем доходів, регулярно користуватися громадським транспортом, часто вони не мають власних автомобілів. Крім того, можуть бути корисними такі заходи, як плата за затори в центральних районах дуже великих міст. Як показує досвід Лондона чи Сінгапуру, запровадження плати за затори збільшує попит на громадський транспорт, що створює серед мешканців середнього класу активне ядро, яке лобіює покращення якості громадського транспорту (Small, 2005). Загалом це створює економію на масштабах і зменшує вуглецевий слід від транспортного сектору.

Як зазначалося вище, українські міста є густонаселеними. Висока щільність населення сприяє широкому та ефективному використанню громадського транспорту з частими рейсами та зупинками через розумні проміжки часу. Але як Україна може покращити громадський транспорт? Громадський транспорт у великих містах України – це значною мірою автобуси та мікроавтобуси. У великих містах, зокрема Києві та Харкові, також є метро і приміська залізниця; однак вони часто не досягають багатьох великих житлових районів на периферії. На автобуси, маршрутки та тролейбуси припадає 65% пасажирів громадського транспорту, тоді як на метро та швидкісний трамвай – 31% (хоча остання частка, ймовірно, є більшою у великих містах із розвиненою мережею метрополітену та швидкісного трамваю). Відносно доступним і швидким способом покращення якості громадського транспорту є впровадження мережі швидкісного автобусного сполучення, коли автобуси рухаються по виділених і, що важливо, відгороджених смугах, а отже, не залежать від заторів.<sup>233</sup> Мережі швидкісних автобусів були впроваджені в декількох великих містах країн, що розвиваються, і дослідження показали, що вони мали значні позитивні ефекти (Tsivanidis, 2022). Такі міста, як Рим, експериментували з виділеними

<sup>233</sup> Виділені смуги для автобусів були запроваджені в Києві кілька років тому. Однак, ці смуги не відгороджені, в більшості випадків вони є просто додатковою смугою на звичайній вулиці. Як наслідок, приватні автомобілі часто зловживають цими смугами, що уповільнює рух автобусів.

автобусними смугами. Такі смуги збільшують швидкість руху автобусів (Russo, Adler & van Ommeren, 2022). Якщо українські міста введуть плату за проїзд дорогами у перевантажених районах, це дозволить запровадити виділені автобусні смуги та підвищити якість життя пасажирів автобусів.

Поряд із впровадженням швидкісного автобусного сполучення українські міста могли би пропонувати поїздки в нових, екологічно чистих автобусах. Парк громадських автобусів є старим і забруднює навколишнє середовище. Електричні автобуси, що заряджаються від зеленої мережі, будуть набагато чистішими, але їх впровадження буде набагато дорожчим. У Європі країни купують електричні автобуси приблизно за 600 тисяч доларів США за штуку (Charged, 2022 рік).<sup>234</sup> У середньостроковій перспективі Україна могла б купувати вживані автобуси в таких країнах, як Іспанія, які поступово відмовляються від автобусів із двигунами внутрішнього згорання. Ці вживані транспортні засоби можна було б протестувати на шкідливі викиди, щоб гарантувати, що вони чистіші, ніж автобуси, які зараз експлуатуються на дорогах України (Davis & Kahn, 2010). Хоча ці рекомендації стосуються внутрішньоміських перевезень, міжміське сполучення також має важливе значення. У розділі про транспортну інфраструктуру міжміські перевезення розглядаються більш детально.

Шляхом стягнення плати за використання доріг та паркування, а також за сприяння розвитку громадського транспорту, Україна може різко знизити як рівень викидів PM<sub>2,5</sub>, так і рівень парникових газів. Вигоди «зеленого міста» матимуть негайний позитивний вплив на здоров'я та якість життя і допоможуть Україні досягти своєї мети зі вступу до ЄС. У розділі, присвяченому енергетиці, більш детально розглядаються кроки, які Україна може зробити для того, щоб зробити свій транспорт більш «зеленим».

### *Будівлі*

Будівлі включають комерційні, житлові та громадські будівлі. Війна зруйнувала більше житлових кварталів, ніж центрів міст, тому ми зосередимося на відновленні житла. Однак питання, які ми підніmemo, також стосуватимуться і комерційного сектору. Щодо відновлення та побудови громадських об'єктів та будівель, класичним питанням є те, хто займатиметься будівництвом – відповідні міські департаменти чи державні структури. Ми розуміємо, що таке будівництво буде виставлене на аукціони і здійснюватиметься приватними фірмами, які зазвичай мають більший досвід, ніж державні установи. Нижче обговорюємо загальні питання укладання контрактів, зауваживши, що існує два джерела корупції: тендерний процес (тут для великих проектів)

<sup>234</sup> [https://chargedevs.com/newswire/oslo-transit-agency-orders-183-solaris-urbino-18-electric-buses/#:~:text=Oslo%20transit%20agency%20Unibuss%20has,100%20million%20\(%24115%20million\).](https://chargedevs.com/newswire/oslo-transit-agency-orders-183-solaris-urbino-18-electric-buses/#:~:text=Oslo%20transit%20agency%20Unibuss%20has,100%20million%20(%24115%20million).)

та будівництво. Процес будівництва, як відомо, є корумпованим у багатьох країнах, включно зі США.

Ключовий вибір полягатиме в тому, чи буде значна частина відновлення покладатися на субсидовану індивідуальну ініціативу в житловому будівництві, що закріплює самостійне будівництво і гнучкість, або ж відновлення відбуватиметься більшою мірою за рахунок централізовано спланованих величезних проектів, які мають перевагу економії на масштабах. Що відбуватиметься з людьми, які втратили своє житло, і яка політика може бути найкращою для них і для відновлення України?

### **4 ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА**

Ми розуміємо, що пострадянська приватизація землі в Україні призвела до створення надійних, захищених прав власності для власників приватних будинків. Як зазначалося вище, такі права не є настільки ж прозорими у багатоквартирному секторі. Але водночас такі права власності є важливими, оскільки дозволяють тим, хто переїхав зі сходу, перетворити свої залишені активи на гроші, а також дозволяють тим, чиї будинки були зруйновані, отримати нове житло за розумну ціну.

Житлова політика складається з двох частин. Перша – це безпосередня короткострокова перспектива, а друга стосується того, як вона переходить у проміжну та довгострокову відбудову.

#### **4.1 Житло без будівництва**

На сьогоднішній день існуючі об'єкти нерухомості коштують відносно дешево. У деяких східних регіонах ціни вдвічі нижчі, ніж були до війни. Натомість в інших регіонах ціна квадратного метра нового житла подвоїлася, що відображає ризики та витрати, пов'язані з участю в новому будівництві. Цю ситуацію потрібно врахувати при визначенні шляхів відновлення міст на сході України.

У деяких містах із високими показниками відпливу населення і низькими показниками повернення у довгостроковій перспективі це може значною мірою вирішити житлову проблему без величезних витрат на відбудову і тривалих затримок у переселенні населення через затримки будівництва. У невеликих містах і селищах у майбутньому подекуди може виникнути достатня пропозиція житла, особливо у містах із не надто сильними руйнуваннями. Втім, інша сторона медалі – це те, що все ще економічно вигідно розпочинати нові проекти в західній частині України, де існує відносний паритет між цінами на нове та існуюче житло через сплеск попиту в результаті напливу біженців, що призвело до зростання цін на вторинному ринку.

З використанням наявного та незайнятого житла пов'язані переобладнання нежитлових приміщень під житло для внутрішньо переміщених осіб та реконструкція цих приміщень у разі потреби. У містах можуть бути занедбані об'єкти комерційної нерухомості. Однак цікавим прикладом коротко- чи середньострокового забезпечення біженців житлом є те, що велика кількість рекреаційних об'єктів та літніх таборів, особливо в різних популярних місцях відпочинку, залишилися в державному управлінні й не були приватизовані. Такі недовикористані активи на сході України могли б допомогти задовольнити нагальну потребу в житлі за відносно низьку ціну.<sup>235</sup>

## 4.2 Будівництво, ваучерні програми та приватизація землі

З огляду на національну політику, спрямовану на підвищення привабливості та конкурентоспроможності східних міст в рамках збереження балансу між Сходом і Заходом та побудови сильної України, буде необхідна значна відбудова. Для більш пошкоджених міст із більшим потенціалом економічного відновлення своєчасна відбудова багатьох районів матиме вирішальне значення для залучення працівників та підприємств, що повертаються. Перш ніж заглибитися в типи реконструкції житла та ініціативи, що реалізуються в Україні, викладемо головний принцип.

Громадяни, чиє житло було зруйноване, повинні отримати ваучер, який можна витратити на будівельні матеріали та на будівництво на своїй землі, придбати існуюче або новозбудоване державне чи приватне житло в будь-якій точці України або орендувати житло протягом декількох років. Найпростішим було б запровадити єдину ваучерну програму для всього зруйнованого житла, незалежно від того, чи це приватні будинки чи квартири. Ваучер може бути у вигляді іменного депозита для домогосподарства в одному з визначених банків, який можна буде витратити на певні категорії товарів (аналогічно схемі COVID-допомоги) протягом декількох років. Сума ваучерів має базуватися на довоєнній вартості зруйнованого житла, але *може бути пропорційно більшою, враховуючи вищі витрати на будівництво в майбутньому.*<sup>236</sup> Хоча в принципі ваучери можна розглядати просто як компенсацію за втрачену власність, яку можна витратити на що завгодно, держава та міжнародні донори, які

<sup>235</sup> Вони оснащені готельними зручностями (багатоповерхові будівлі) або окремими дерев'яними будиночками. Обидва варіанти, як правило, мають спільні ванні кімнати, але в жодному з них немає кухні, тому це може бути проблемою. Інша проблема полягає в тому, що ці об'єкти не призначені для цілорічного проживання: вони не обладнані опаленням і не підготовлені належним чином до зими, електропроводка розрахована на прилади з низьким навантаженням тощо. Однак, за оцінками, проведення базових ремонтів та модифікацій, а також утеплення житла коштуватиме близько 25% від вартості будівництва «з нуля» (~250 доларів США/кв.м.) і може бути зроблено швидко.

<sup>236</sup> Постає питання ремонту пошкоджених об'єктів і, можливо, окремої ваучерної програми для цього, або просто розподілу коштів на ремонт на місцевому рівні. Для зруйнованих будинків можуть існувати набагато більш досконалі схеми, які пропонують більше рекомендацій, але є набагато складнішими в адмініструванні. Наприклад, можна було б запропонувати ваучери на право власності або оренди, причому останній варіант був би орієнтований на людей, які переїжджають на захід, але не знають, де оселитися. Орендний ваучер – це гарантована річна сума, яку можна витратити на оренду житла протягом, скажімо, 7 років (а залишок виплачується одноразово, якщо сім'я купує житло до закінчення цих 7 років). Загалом, вважається, що в більшості країн люди витрачають на купівлю житла суму приблизно в 2,5-3 рази більшу свого річного доходу, а на оренду – близько 35% річного доходу.

фінансуватимуть більшу частину вартості ваучерів, можливо, захочуть обмежити використання коштів допомоги лише відбудовою.

Схоже, існують доволі точні дані про розміри будинків і квартир, а також дані про те, хто і де фактично проживає. Також є дані про надавачів комунальних послуг. Для проведення оцінок на основі довоєнної вартості житла можна скористатися оцінками на основі довоєнних цін продажу з використанням методів, які враховують характеристики житла (розмір земельної ділянки, площа, матеріали тощо), а також характеристики мікрорайону. На таких методах базується розрахунок суми податку на нерухомість у багатьох країнах, від Уганди до США.

На жаль, у випадку України не можна покладатися на дані про довоєнні ціни продажу нерухомості. Основна причина – те, що переважна більшість операцій з нерухомістю здійснювались за готівку в доларах США, при цьому зафіксована сума угоди була значно нижчою за фактичну ціну продажу. Більш точними та широкодоступними є дані про заявлені ціни продажу, які мають бути близькими до фактичних цін продажу. Дослідники зазвичай використовують заявлені ціни продажу для оцінки вартості нерухомості. Ці дані має бути відносно легко зібрати, оскільки декілька загальнонаціональних ріелторських фірм ведуть такі бази даних. Швидше за все, доведеться також працювати з багатьма регіональними ріелторськими компаніями та запитувати у них дані за минулі періоди. Це забезпечить достатньо повний набір даних і належне представлення всіх великих і малих міст і сіл.

США реалізували таку програму після урагану «Сенді», що обрушився на район Нью-Йорка у 2012 році, з метою компенсації власникам втраченого житла (New York Times, 2013).<sup>237</sup> Україна використовувала подібну програму для компенсації втраченого майна після вторгнення Росії на Донбас у 2014 році, а також у Харкові, коли місто розширювало своє метро. Звісно, обидва ці приклади стосуються більш однорідних ринків, ніж вся Україна. Однією з переваг такого підходу, заснованого на даних, буде використання замість оцінювачів строгої статистичної моделі, таким чином усуваючи дуже очевидну можливість для корупції.

У всьому світі житлові ваучери виявилися більш ефективним і справедливим способом забезпечення житлом, ніж державне будівництво (можливі винятки – Австрія та Сингапур). Хоча забезпечити ваучерами всіх, хто втратив житло, буде дорого, ще дорожче буде побудувати кожному нове житло.

Ваучери можна було б доповнити іпотечними кредитами, і нещодавнє запровадження субсидованої державою доступної іпотеки для придбання первинного житла за дуже низькою відсотковою ставкою є кроком у

<sup>237</sup> <https://www.nytimes.com/2013/02/04/nyregion/cuomo-seeking-home-buyouts-in-flood-zones.html>

правильному напрямку (Економічна Правда, 2022),<sup>238</sup> але на сьогоднішній день цей інструмент в Україні фактично не використовується. Наявність іпотеки була б значним інституційним кроком уперед, вона дозволила би людям бути більш гнучкими та доповнила б фінансування допомоги, що надається через державу. З точки зору уряду це дозволить розтягнути фінансову допомогу в часі щонайменше на десять років. Однак це не обов'язково є пріоритетом.

Уже є деякі законодавчі ініціативи, які пропонують різні підходи до зруйнованих будинків та квартир. Згідно з одним із планів, ті, хто мав приватні будинки, мають повернутися на свою землю та отримати гранти на відбудову. Одна з ідей (наприклад, законопроект [№7198](#)) полягає в тому, що люди за допомогою підрядників можуть самостійно будувати на власній землі, щойно це стане можливим.<sup>239</sup> Цей законопроект дозволяє кожному вибрати, якого розміру будинок будувати й коли його розширювати. Альтернативи включають державні контракти на відбудову цілих міських кварталів із окремих приватних будинків чи кондомініумів що, ймовірно, передбачатиме уніфікований розмір і тип будинків. Інша можливість – те, що приватні забудовники зможуть купувати земельні ділянки та будувати нові об'єкти для продажу. Ці можливі рішення піднімають питання спроможності держави, спроможності будівельної галузі, особистого вибору та використання індивідуальної ініціативи, а також ролі агенцій із надання допомоги та перспектив, які ми обговорюємо нижче. Натомість ваучерна програма надасть кошти, щоб люди мали вибір: відбудувати житло, купити державне житло, купити приватне житло або купити існуюче вціліле житло в будь-якій точці України.

Для 75% або більше міського житлового фонду, тобто багатоквартирних будинків, земля під якими належить місту, пропонуються зовсім інші схеми. Одна із запропонованих схем полягає в тому, що людям буде виділено збудоване державою житло, яке знаходиться в тому ж районі і приблизно такого ж розміру, як і те, що належало власнику до руйнування. Протягом декількох років продавати таке житло буде заборонено. Виділення житла у попередніх районах проживання чи поблизу них тим, хто був переміщений або покинув райони, що постраждали від атак, має на меті спонукати/примусити людей повернутися до цих районів. Одним із питань, яке нас турбує, є корупція, зокрема процедура, яка визначатиме порядок розподілу новозбудованого житла між постраждалими сім'ями. Іншим питанням, яке ми детально обговорили вище, є те, що економічний розвиток і безпека України можуть потребувати меншої чисельності населення на сході України, ніж

<sup>238</sup> <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/6/691166/>

<sup>239</sup> Законопроект №7198: [https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39283?fbclid=IwAR2n3l-4dPl61zFzJhFay2KmtaB\\_81Y-ISGLrDiuRj673vu33yHldwE6xeX4](https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39283?fbclid=IwAR2n3l-4dPl61zFzJhFay2KmtaB_81Y-ISGLrDiuRj673vu33yHldwE6xeX4) (короткий огляд англійською мовою: <https://brdo.com.ua/en/news/compensation-for-ukrainians-for-destroyed-property-the-parliament-passed-a-bill/>)



у минулому, з меншими, але динамічними містами. Тому, якщо держава хоче брати участь у будівництві квартир, ми рекомендуємо не розподіляти ці квартири, а продавати, щоб люди купували їх за рахунок ваучерів. Такий розподіл відповідатиме ринковому попиту.

Враховуючи очікуване постійне скорочення населення в багатьох містах, ефективна політика також має дозволити замінити зруйновані квартири радянського зразка приватними будинками на одну чи дві сім'ї. За винятком Харкова, міста на Сході навряд чи матимуть населення більше 500 000-750 000 осіб. Для міст такого розміру доречною є значно більша частка приватних будинків, ніж у довоєнний період.

### *Приватизація землі*

Отже, постає критично важливе питання розподілу землі в містах, коли місто володіє значною частиною землі. Ми виступаємо за набагато більший ступінь приватизації та за функціонування ринку землі, відхід від розподілу землі в радянському стилі. Це також допомогло б зменшити вплив сильних місцевих політичних сил та кумівства, які раніше домінували при розподілі землі в багатьох місцях. Ті, хто володіє землею під одноквартирними будинками, на відміну від того, що пропонує законопроект [№7198](#), повинні мати можливість або повернутися на свою землю, або продати свою землю тим, хто має більше бажання повернутися. Ми очікуємо, що вартість землі в містах на сході України буде досить низькою у післявоєнний і була навіть у довоєнний період, враховуючи, що в більшості міст населення скорочувалося.

Землі під зруйнованими квартирами, покинуті комерційні землі, а також вільні або сільськогосподарські землі поблизу міських околиць держава могла б виставляти на аукціон. Громадяни могли б використовувати частину своїх ваучерів для купівлі землі. Будівельні компанії могли б конкурувати на цих аукціонах і, можливо, домінувати на них. Вони могли б купувати (на аукціоні) пакети суміжних ділянок, на яких можна здійснювати масштабну забудову. Як зазначено нижче, аукціони будь-якого виду повинні бути відкритими і прозорими, щоб уникнути корупційних проблем минулого. Земля може бути приватизована і продана у власність. Якщо держава не бажає цього робити, вона може виставити на аукціон право оренди землі, скажімо, на 99 років. Держава повинна буде роз'яснити права та процес поновлення договору після закінчення 99 років.

Запропоновані нами варіанти дозволяють здійснювати реконструкцію міст переважно на основі попиту, в межах містобудівних планів та обмеження землекористування.

### *Модульне та збірне житло*

Нарешті, зазначимо, що існує варіант модульного житла. Потенційно модульне житло можна збудувати швидше, а також можна створити можливості для іноземних експортерів конкурувати за контракти, знижуючи граничні витрати на будівництво такого житла. Існує два типи модульних будинків: тимчасове і дешеве короткострокове житло для біженців і більш постійне, довгострокове житло. Ми рекомендуємо не використовувати дешеві модульні будинки для проживання сімей більше певного періоду часу, наприклад, одного року. Таким чином біженці та влада розглядатимуть їх як тимчасове житло, а не як постійне рішення. Надання цьому типу житла певного терміну придатності запобігатиме утворенню житлових анклавів, схожих на нетрі, які історично мають тенденцію перетворюватися на райони з високим рівнем злочинності та безробіття. Однак тимчасові модульні будинки можуть бути чудовим короткостроковим варіантом для власників приватних будинків, які працюють над відновленням своїх будинків, використовуючи надані урядом ваучери. Однією з переваг такого підходу є те, що ці ділянки вже мають усі необхідні інженерні комунікації, відсутність яких значно збільшує фіксовані витрати на зведення придатного для життя модульного будинку.

«Збірні» будинки – це дорожчі та більш довготривалі модульні будинки, які є альтернативою традиційному житлу. Цей тип модульного житла являє собою свого роду проміжний варіант і може бути прийнятною альтернативою, якщо стандартне будівництво виявиться занадто довгим або занадто дорогим. Важливо відзначити, що в той час як українці звикли до капітальних будинків із цегли та бетону, більш якісні збірні будинки можуть служити десятиліттями.

## **5 УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ, ФІНАНСУВАННЯ ТА ЗВІТНІСТЬ**

### **5.1 Заохочення конкуренції в будівництві**

У типовому місті в багатій або економічно зростаючій країні відбувається постійна реконструкція, розширення та перепланування. Цей процес створює конкурентну будівельну галузь із багатьма великими фірмами в кожному регіоні, які будують багатоквартирні комплекси та проєктують житлові рішення на одну сім'ю (маєтки) чи навіть величезні котеджні містечка. До цього процесу також долучаються безліч дрібних підрядників, які будують приватні будинки або проводять у них капітальний ремонт. У деяких ситуаціях самостійне будівництво приватного будинку має явні переваги. За наявності матеріалів та будівельних бригад процес можна розпочати швидко. Можна побудувати базову конструкцію, яка може бути модифікована пізніше, що надає гнучкості. Можна використовувати будівельників-мігрантів або звертатися до гуманітарних організацій.

Однак непокоїть те, що в деяких містах на сході України може не бути висококонкурентної будівельної галузі. Це є проблемою навіть у США, де темпи нового будівництва набагато вищі (Cosman & Quintero, 2021). У деяких містах на початку відбудови будівельні потужності будуть (майже) відсутні, відповідно будівництво там буде близьким до нуля протягом багатьох років. Повернення біженців може створити миттєвий попит на тисячі одиниць житла. Хоча будь-яка реконструкція житла є потужним стимулом для місцевого розвитку, що збільшує економічну активність та сприяє імміграції будівельників, розвиток будівельної галузі може тривати довго. Як можна заохотити розвиток цієї галузі в усіх містах, щоб будівництво здійснювалося на конкурентних засадах? Під час відбудови за рахунок іноземної допомоги можна залучати будівельників із Польщі чи Туреччини і навіть укладати контракти з іноземними фірмами, якщо у певному місті бракує власних забудовників. Проте водночас варто заохочувати розвиток місцевих компаній та залучати забудовників з інших частин України. Регулювати все це можна за допомогою процесу укладання контрактів.

### 5.2 Стимули та структура укладання контрактів на будівництво

Існує два джерела корупції під час укладання громадою контрактів на будівництво багатоквартирних будинків або на масштабну індивідуальну житлову забудову.<sup>240</sup> Такі ж корупційні проблеми виникають і в проектах громадської інфраструктури. Перше питання – це власне вибір підрядника і те, наскільки це є прозорим і некорумпованим конкурентним процесом. Сьогодні, наскільки ми розуміємо, контракти будуть укладатися за спрощеною процедурою державних закупівель. Ця процедура надає перевагу великим фірмам із потужнішим організаційним капіталом та мережами постачання. Підрядників визначатиме агенція, відповідальна за розподіл коштів міжнародної допомоги, а не відкритий аукціон. Офіційна причина цього – те, що дрібні компанії можуть запропонувати низьку ціну на аукціоні, але й низьку якість будівлі. Отже, ідея полягає в тому, щоб лише великі відомі фірми брали участь в аукціонах. Також причинами для занепокоєння під час цього процесу є кумівство, корупція та недостатня прозорість, які відкриті аукціони могли б виправити. Особливе занепокоєння викликає відсутність конкуренції. У деяких населених пунктах на місцевому рівні може бути мало або взагалі не бути великих фірм, які знають цю територію, а регіональні фірми будуть неспроможні працювати у багатьох громадах одночасно. Отже, залучення іноземних фірм та створення умов для появи нових надійних фірм видається критично важливим для розвитку конкурентного тендерного процесу з прозорими та відкритими аукціонами.

---

<sup>240</sup> Громада є найнижчим рівнем управління в Україні. Зазвичай вона являє собою муніципалітет або, у сільській місцевості, групу сіл.

Наступне питання стосується якості будівництва. Що гарантує, що будівлі будуть добре побудовані, безпечні і довговічні, в галузі, яка схильна до корупції в усьому світі? Ключовими для забезпечення якості є інспекційні процеси на різних етапах будівництва. Це вимагає наявності місцевої спроможності для проведення перевірок без тривалих затримок у будівництві. Однак фундаментальною проблемою в багатьох країнах є те, що інспекційні процеси можуть бути об'єктом корупції: вартість хабара є меншою, ніж вартість забезпечення якості. Загроза судового переслідування може не бути надійним і своєчасним механізмом попередження корупції. Самостійне будівництво має ту перевагу, що кінцевий клієнт, мешканець, може певною мірою контролювати якість, але мешканці мають обмежений досвід у таких питаннях, як якість цементу. Вони також можуть не мати засобів правового захисту у випадку неякісного будівництва, окрім звільнення та заміни підрядників.

Загалом перед Україною стоїть завдання розробити життєздатні некорумповані процеси аудиту як для будівництва, так і для будь-якого іншого процесу, щоб повідомляти про випадки шахрайства. Інші країни, що розвиваються, боролися з цією проблемою. В Україні лідерів громад обирають на виборах. У таких умовах обіцянка перевірки якості будівництва постфактум та оприлюднення результатів може допомогти у вирішенні цього питання для державних чи комунальних проєктів. В інших випадках шахрайська діяльність може призвести до того, що місцеві чиновники будуть оштрафовані та звільнені. Наприклад, в Індонезії ретроспективна перевірка якості доріг (буріння і тестування використаних матеріалів та глибини покриття) та оприлюднення результатів значно підвищила якість (Olken, 2007). Імовірно, це пов'язано як із фактором ганьби для місцевих лідерів, які живуть у громаді, так і з загрозою для них програти вибори. Однак такі програми, можливо, потребують адміністрування зверху. Дослідження досвіду Індонезії також показало, що неформальні механізми, такі як програми анонімних повідомлень про корупцію, мають набагато слабший вплив. Це – випробування для спроможності центрального уряду. Альтернативи відомі: або величезні штрафи, що знижують вигоду від корупції, але нечастий моніторинг, або більш всеохоплюючий моніторинг. Донори могли б допомогти моніторити якість, але це може бути нереалістично, якщо вони не виконують будівельні проєкти. Звісно, однією з форм допомоги може бути моніторинг корупції, якщо існує можливість покарання за неї та оприлюднення результатів.

### 5.3 Фінансування

Хто буде оплачувати будівництво (як реконструкцію, так і нові об'єкти), а також подальші витрати на утримання та експлуатацію житла?

Ми припускаємо, що ЄС та інші країни нададуть масштабну допомогу для будівництва житла та громадської інфраструктури. Наприклад уряд Нідерландів фінансуватиме голландські фірми, які допомагатимуть відновлювати певні об'єкти інфраструктури в кількох містах на сході України (Уряд Нідерландів, 2022 р.).<sup>241</sup> Але загалом ідея широкомасштабної допомоги на житлові та інфраструктурні проекти полягає в тому, що кошти допомоги, виділені центром, адмініструватимуть громади. Очевидно, що виникають проблеми з корупцією, коли стільки грошей потрібно витратити швидко і, можливо, з досить обмеженим наглядом. Що важливіше, якщо учасники гнучкої ваучерної програми зможуть купувати житло там, де вони хочуть, таку програму неможливо буде адмініструвати на місцевому рівні. Як ми зазначали вище, компенсація буде пропорційною, але фактично більшою, ніж довоєнна вартість житла. Національна програма ваучерів дозволила б споживачам вирішувати, де їм оселитися. Коли люди використовують ваучери для купівлі житла в певному місці, це стимулює попит на квартири та будинки, а попит визначає будівництво.

Це зменшує роль громад, але вони повинні займатися розподілом землі. Окрім заохочення більшої приватизації землі, існує питання планування міст та спроможності органів місцевого самоврядування разом із планувальниками та інженерами-транспортниками перепланувати міста з більшою та меншою щільністю забудови, комерційними площами та транспортною інфраструктурою, а також планувати міста, які є більш зеленими. Однак багато планів можуть просто повторювати те, що було, а роль планування зведеться до внесення невеликих змін.

А як же утримання та експлуатація інфраструктури? Оподаткування майна в Україні є незначним. Однак у рамках останніх реформ частка органів місцевого самоврядування у доходах зведеного бюджету виросла до майже 20% у 2021 році з 14% у 2014 році, тоді як їхня частка у видатках впала з 30% до 24%. Хоча місцеві громади все ще залишаються дотаційними, це рух у правильному напрямку. У майбутньому ключовим питанням буде те, як збільшити місцеву податкоспроможність громади. Ще одне питання – чи поточні трансферти, які покривають дефіцит місцевих бюджетів, спрямовані на допомогу біднішим громадам і чи є вони загальними, а не умовними, асигнуваннями. Наразі неясно, якою буде після війни спроможність місцевих громад на сході України до мобілізації доходів, тому розподіл доходів з боку центру може відігравати важливу роль у фінансуванні операційних бюджетів місцевих громад.

<sup>241</sup> <https://www.government.nl/latest/news/2022/08/22/extra-dutch-support-for-ukrainian-war-effort-and-reconstruction>

#### 5.4 Оцінка прогресу відбудови в реальному часі

Створення загальнодоступних даних про показники відбудови міст у реальному часі створить стимули для підзвітності та допоможе різним містам порівнювати свій відносний прогрес.

Ми припускаємо, що процес реконструкції зіткнеться із затримками через проблеми з постачанням та переговорами щодо укладення контрактів. Ми очікуємо, що деякі підрядники намагатимуться використати свою ринкову владу, щоб домовитися про надзвичайно вигідні умови, які підвищать вартість проекту з будівництва інфраструктури та нової нерухомості. Закони, які забезпечать збір та публікацію даних, підвищать прозорість та підзвітність у цій сфері, оскільки те, що раніше було приватною інформацією, буде відкрито для громадськості.

База даних проектів реконструкції з переліком контрактів, які були укладені з використанням іноземного фінансування, допомогла б створити прозору систему. У США такі міста, як Лос-Анджелес, мають «відкриту чекову книжку», в якій перераховані всі витрати, здійснені містом, а також вказано, на що вони були витрачені і хто отримав гроші (м. Лос-Анджелес, 2022 р.).<sup>242</sup> Якби Україна змогла повністю впровадити цей підхід та контролювати якість даних, ЗМІ, громадяни та різні міста могли б моніторити грошові потоки. Така прозорість дозволить вирішити проблеми корупції та сприятиме забезпеченню підзвітності.

Супутникові дані про нічне освітлення можуть на щомісячній основі показувати, як змінюється загальний обсяг економічної активності в містах із плином часу. Якщо в певному місті спостерігається дуже низький темп зростання яскравості нічного освітлення, це є чітким сигналом того, що місто не відновлюється з точки зору чисельності населення чи середнього рівня економічної активності. У міру відновлення інфраструктури та основних фондів динаміка нічного освітлення як у межах міста, так і між містами може бути використана для оцінки темпів відновлення міст. Супутникові дані можна доповнити дорожніми датчиками для підрахунку кількості транспортних засобів, що використовують дороги, та вимірювання їхньої середньої швидкості (Міністерство транспорту США, 2007).<sup>243</sup>

Вартість встановлення та експлуатації датчиків забруднення повітря PM<sub>2,5</sub> з часом знижується. Це створює можливість для розміщення датчиків поблизу жвавих доріг та з підвітряного боку промислових об'єктів для відстеження динаміки забруднення повітря. Датчики забруднення води вздовж великих річок надають ключову інформацію для оцінки якості очищення стічних вод та моніторингу промислових викидів.

<sup>242</sup> <https://lacity.spending.socrata.com/#!/year/2022/>

<sup>243</sup> <https://highways.dot.gov/public-roads/novdec-2007/new-look-sensors#:~:text=Examples%20of%20over%2Droadway%20sensors,the%20road%3B%20and%20acoustic%20sensors>



Як ми вже обговорювали раніше, потрібно оновити дані перепису населення в Україні з геокодами. В ідеалі, необхідно інвестувати у підвищення якості демографічного перепису та запровадження економічного перепису. Економічний перепис фіксував би не лише зайнятість та обсяги продажів фірм та відповідних галузей, але й враховував би відкриття та закриття підприємств. Можна збирати дані про зарахування дітей до шкіл, щоб визначати кількість дітей, які навчаються в різних школах.

У Сполучених Штатах Zillow та інші фірми, що спеціалізуються на нерухомості (Property Tech) збирають прив'язані до місцевості дані про кожну операцію з нерухомістю в країні. Якби такі дані можна було збирати в Україні, то можна було б розраховувати індекси цін для конкретних міст і таким чином отримувати додаткову інформацію про стан місцевих ринків житла.

## 6 ВИСНОВОК

Після Другої світової війни План Маршалла відіграв ключову роль у відбудові міст Європи. Ми очікуємо, що аналогічні зусилля будуть докладені для відбудови пошкоджених міст України. Відбудова міст Японії та Європи після Другої світової війни зайняла більше десяти років. Технологічний прогрес та запровадження економічних стимулів можуть відіграти ключову роль у допомозі Україні прискорити цей процес. Економісти задокументували, що «позитивним моментом» руйнувань міст у минулому є можливість відновити основні фонди таким чином, щоб сприяти підвищенню продуктивності міст та підвищенню якості життя на місцевому рівні (Hornbeck & Keniston, 2017).

У цьому розділі ми зосередили увагу на ролі інвестицій, прив'язаних до місцевості, у створенні міцної системи міст, яка дозволить людям упевнено повертатися до міст на Сході. Ми підкреслили важливість як історії міста, так і очікувань інвесторів щодо його майбутнього як факторів зростання місцевої економічної активності (Krugman, 1991). У майбутньому, в умовах значної невизначеності щодо економічних показників міст Сходу, які фірми та працівники будуть прагнути розміститися в них? Деякі особи можуть вирішити «перестраховатися» й уникати цих територій. У цьому разі може виникнути певний збій координації, якщо люди та компанії вирішать розміститися в інших місцях. Надійний план відновлення з цілями, прогрес у досягненні яких можна визначити вже на ранніх стадіях, допоможе сформувати очікування та сприяти поверненню економічної активності на Схід. Молоді люди з більшою ймовірністю залишатимуться жити у містах східної України, якщо ці міста будуть безпечними, придатними для життя та пропонуватимуть привабливі економічні можливості.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Akbar, P., V. Couture, G. Duranton, & Storeygard A. (2022). The Fast, the Slow and the Congestion: Urban Transportation in Rich and Poor Countries. Working Paper.

Alonso, W. (1969) Location and Land Use: Towards a General Theory of Land Rent [ISBN 978-0674729568](#)

Andersson, R., Quigley, J. M., & Wilhelmson, M. (2004). University decentralization as regional policy: the Swedish experiment. *Journal of Economic Geography*, 4(4), 371-388.

Andersson, R., Quigley, J. M., & Wilhelmsson, M. (2009). Urbanization, productivity, and innovation: Evidence from investment in higher education. *Journal of Urban Economics*, 66(1), 2-15.

Bartik, T. J. (1991) *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Bertaud, A., & Renaud, B. (1997). Socialist cities without land markets. *Journal of urban Economics*, 41(1), 137-151.

Bolt, Jutta, and Jan Luiten Van Zanden. «Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update.» *Maddison-Project Working Paper WP-15, University of Groningen, Groningen, The Netherlands* (2020).

Carlin, W. (1996). 15 West German growth and institutions, 1945-90. *Economic growth in Europe since 1945*, 455.

Cesur, R., Tekin, E., & Ulker, A. (2017). Air pollution and infant mortality: evidence from the expansion of natural gas infrastructure. *The economic journal*, 127(600), 330-362.

Cesur, R., Tekin, E., & Ulker, A. (2018). Can natural gas save lives? Evidence from the deployment of a fuel delivery system in a developing country. *Journal of health economics*, 59, 91-108.

Charged: Electric Vehicles Magazine. *Oslo transit agency orders 183 Solaris Urbino 18 electric buses.*

[https://chargedevs.com/newswire/oslo-transit-agency-orders-183-solaris-urbino-18-electric-buses/#:~:text=Oslo%20transit%20agency%20Unibuss%20has,100%20million%20\(%24115%20million\)](https://chargedevs.com/newswire/oslo-transit-agency-orders-183-solaris-urbino-18-electric-buses/#:~:text=Oslo%20transit%20agency%20Unibuss%20has,100%20million%20(%24115%20million))

L.A. city. Checkbook L.A. <https://lacity.spending.socrata.com/#!/year/2022/>

Cohen, D. A., Golinelli, D., Williamson, S., Sehgal, A., Marsh, T., & McKenzie, T. L. (2009). Effects of park improvements on park use and physical activity: policy and programming implications. *American journal of preventive medicine*, 37(6), 475-480.

Cosman, J., & Quintero, L. (2021). Fewer players, fewer homes: concentration and the new dynamics of housing supply. *Johns Hopkins Carey Business School Research Paper*, (18-18).

Davis, D. R., & Weinstein, D. E. (2002). Bones, bombs, and break points: the geography of economic activity. *American economic review*, 92(5), 1269-1289.

Davis, L. W. (2021). *What matters for electrification? Evidence from 70 years of US home heating choices* (No. w28324). National Bureau of Economic Research.

Davis, L. W., & Kahn, M. E. (2010). International trade in used vehicles: The environmental consequences of NAFTA. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(4), 58-82.

Економічна Правда. Доступне житло або ціни вгору: що буде з відбудовою в Україні

<https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/6/691166/>

Eurostat. House or Flat – Owning or Renting. [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20\(both%2091%20%25\)](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,and%20Hungary%20(both%2091%20%25))

Getzner, M. and S. Moroz (2022) «The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach» *Empirica* 49, 225–251

Glaeser, E. L., & Gyourko, J. (2005). Urban decline and durable housing. *Journal of political economy*, 113(2), 345-375.

Government of the Netherlands. *Extra Dutch support for Ukrainian war effort and reconstruction*. (2022, August 22). <https://www.government.nl/latest/news/2022/08/22/extra-dutch-support-for-ukrainian-war-effort-and-reconstruction>

Hanson, G. H. (2005). Market potential, increasing returns and geographic concentration. *Journal of international economics*, 67(1), 1-24.

Henderson, D. R. (2008). German Economic Miracle. *The concise encyclopedia of economics*.

Henderson, J. V. (2002). World Cities Data. <http://www.econ.brown.edu/Faculty/henderson/worldcities.html>

Hornbeck, R., & Keniston, D. (2017). Creative destruction: Barriers to urban growth and the Great Boston Fire of 1872. *American Economic Review*, 107(6), 1365-98.

Kim, K. S. (1991). *The Korean miracle (1962-1980) revisited: myths and realities in strategy and development*. Notre Dame, IN: Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Kim, Y. (2018). *The Southeast Asian Economic Miracle*. Routledge.

Kwon, E. (2022). Why do improvements in transportation infrastructure reduce the gender gap in south korea. *Available at SSRN 4081288*.

Krengel, R. (1958). *Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik von 1924 bis 1956*. Duncker & Humblot.

Krugman, P. (1991). History versus expectations. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 651-667.

Liu, S. (2015). Spillovers from universities: Evidence from the land-grant program. *Journal of Urban Economics*, 87, 25-41.

Lucas Jr, R. E. (1993). Making a miracle. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 251-272.

Moretti, E. (2004). Human capital externalities in cities. In *Handbook of regional and urban economics* (Vol. 4, pp. 2243-2291). Elsevier.

Olken, B. A. (2007). Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of political Economy*, 115(2), 200-249.

Ranking Web of Universities. [https://www.webometrics.info/en/distribution\\_by\\_country](https://www.webometrics.info/en/distribution_by_country)

Russo, A., Adler, M. W., & van Ommeren, J. N. (2022). Dedicated bus lanes, bus speed and traffic congestion in Rome. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 160, 298-310.

Small, K. A. (2005). Unnoticed Lessons from London. *ACCESS Magazine*, 1(26), 10-15.

The New York Times. *To Escape the War, Ukraine's Factories Are Moving West*. (2022, August 15). <https://www.nytimes.com/2022/08/15/business/war-ukraine-factories.html>

The New York Times. *Cuomo Seeking Home Buyouts in Flood Zones*. (2013, February 3)

<https://www.nytimes.com/2013/02/04/nyregion/cuomo-seeking-home-buyouts-in-flood-zones.html>

The UN Refugee Agency (UNHCR). Ukraine Emergency. <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>

The Washington Post. *Ukraine's largest nuclear plant is cut off energy grid*. (2022, August 25)

<https://www.washingtonpost.com/world/2022/08/25/ukraine-nuclear-plant-energy-grid/>

The Wilson Center. *Will Ukraine Have Enough Gas this Winter? The Answer Depends on Russia and Naftogaz*. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/will-ukraine-have->

[enough-gas-winter-answer-depends-russia-and-naftogaz](#)

The World Bank. *Urban population (% of total population) – Ukraine*. <https://data.world-bank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=UA>

Tsivanidis, N. (2019). Evaluating the impact of urban transit infrastructure: Evidence from Bogota's transmilenio. Working Paper.

UPI. *Soviet dream: parking space for every car*. <https://www.upi.com/Archives/1983/10/28/Soviet-dream-parking-space-for-every-car/9807436161600/>

U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration. Public Roads – Nov/Dec 2007. <https://highways.dot.gov/public-roads/novdec-2007/new-look-sensors#:~:text=Examples%20of%20over%2Droadway%20sensors,the%20road%3B%20and%20acoustic%20sensors>

Westinghouse. *Energatom and Westinghouse Begin AP1000® Plant License Process in Ukraine*. <https://info.westinghousenuclear.com/news/energatom-and-westinghouse-begin-plant-license-process>

Wikipedia. *List of countries by vehicles per capita*. [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_vehicles\\_per\\_capita](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_vehicles_per_capita)

Wolak, F. A. (2011). Do residential customers respond to hourly prices? Evidence from a dynamic pricing experiment. *American Economic Review*, 101(3), 83-87.

World Health Organization. *Air Quality Database*. <https://www.who.int/data/gho/data/themes/air-pollution/who-air-quality-database>

World Nuclear Association. *Nuclear Power in Ukraine*. [https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=Electricity%20sector&text=Generation%20mix%3A%20nuclear%2083.0%20TWh,%25\)%3B%20bio-fuels%20%26%20waste%200.4%20TWh](https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=Electricity%20sector&text=Generation%20mix%3A%20nuclear%2083.0%20TWh,%25)%3B%20bio-fuels%20%26%20waste%200.4%20TWh)

[https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=A%20major%20increase%20in%20electricity,GWe%20net\)%20through%20to%202021](https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-t-z/ukraine.aspx#:~:text=A%20major%20increase%20in%20electricity,GWe%20net)%20through%20to%202021)

# Ринок праці в Україні: відбудувати кращим, ніж він був<sup>244</sup>

**Джакомо Анастасія**, Фонд Родольфо Де Бенедетті

**Тіто Боері**, Університет Бокконі, Центр економіко-політичних досліджень, Інститут економіки праці

**Маріанна Кудляк**, Федеральний резервний банк Сан-Франциско, Інститут Гувера, Центр економіко-політичних досліджень, Інститут економіки праці

**Олександр Жолудь**, Національний Банк України

### РЕЗЮМЕ

Український ринок праці потрібно не просто відбудувати. Його потрібно відбудувати кращим, аніж він був. З безпрецедентними викликами, пов'язаними з відбудовою України, зможе впоратися лише такий ринок праці, який сприяє економічній активності людей та полегшує перерозподіл працівників між робочими місцями. Цього не можна сказати про український ринок праці, який існував до кривавого російського вторгнення. Тож відбудова вимагатиме поєднання надзвичайних заходів, спрямованих на усунення наслідків війни, і структурних реформ, спрямованих на вирішення наявної неефективності українського ринку праці. У цьому розділі ми розглядаємо виклики у світлі досвіду інших європейських країн, які пройшли через військові конфлікти в нещодавньому минулому, і пропонуємо заходи для вирішення цих викликів.

Серед викликів: мільйонам працівників (щонайменше 10% робочої сили) доведеться змінити роботу; пошук відповідних вакансій у багатьох випадках передбачатиме неодноразові зміни місця проживання через спричинені війною руйнування житлового фонду та невідповідність між галузевим розподілом переміщених працівників і релокованих фірм у регіонах; потрібно буде реінтегрувати до ринку праці колишніх біженців, внутрішньо

<sup>244</sup> Будь-які висловлені думки належать авторам і не відображають офіційної позиції Федерального резервного банку Сан-Франциско, Федеральної резервної системи або будь-якої іншої організації, з якою вони пов'язані. Автори дякують Юрію Городніченку, Дмитру Сергєєву, Ілоні Сологуб та учасникам Паризького семінару щодо звіту Центру економічних і політичних досліджень про відновлення України за цінні коментарі. Електронні адреси авторів: [giacomo.anastasia@studbocconi.it](mailto:giacomo.anastasia@studbocconi.it); [tito.boeri@unibocconi.it](mailto:tito.boeri@unibocconi.it); [marianna.kudlyak@sf.frb.org](mailto:marianna.kudlyak@sf.frb.org); [zholud@gmail.com](mailto:zholud@gmail.com).



переміщених осіб, ветеранів, які часто матимуть фізичні та психологічні травми від війни; частину населення працездатного віку, значно більшу, ніж до повномасштабного вторгнення, доведеться мобілізувати, щоб закрити дефіцит деяких професій під час повоєнного відновлення; потрібно буде інтегрувати та залучати до відбудови країни іммігрантів з інших країн.

Детальні пропозиції, розроблені в цьому розділі, впливають зі стратегії відновлення, що складається з чотирьох напрямків і спрямована на:

- Інвестиції в людський капітал для майбутнього через надання компенсаційної освіти учням, які втратили роки навчання, та перепідготовку людей, які втратили роботу, але яким іще далеко до пенсії;
- Краще використання наявного людського капіталу, підвищення участі жінок у робочій силі та вирішення проблеми безробіття серед внутрішньо переміщених працівників молодого віку;
- Стабільний захист найбільш уразливих груп (тих, хто втратив роботу, ветеранів, вразливих і літніх працівників);
- Сприяння поверненню ідей, якщо не людей: залучати до реконструкції людський капітал, який емігрував за кордон і не планує повертатися.

Впровадження таких заходів потребуватиме технічної допомоги від країн ЄС, які мають багаторічний досвід у царині політик ринку праці під час значної реструктуризації економіки. Ці заходи також передбачатимуть значні бюджетні витрати, особливо для країни, яка виходить із війни. Хто має оплачувати ці заходи – це питання, яке мають вирішити європейські політики. У цьому розділі ми пропонуємо лише широкі критерії для фінансування відновлення українського ринку праці. Заходи, які стосуються архітектури майбутніх українських інституцій ринку праці та соціальної підтримки – наприклад, часткове страхування на випадок безробіття, підтримка за умови працевлаштування та активні політики на ринку праці – мають бути постійними, у довгостроковій перспективі їх фінансуватимуть українські платники податків на постійній основі. Решта заходів будуть спрямовані на вирішення нагальних проблем, що виникнуть на ринку праці після війни. Серед них – програми громадських робіт та створення інфраструктури, яка дозволить масштабувати дистанційну роботу та дистанційне навчання. Деякі з цих заходів потрібно впровадити ще до закінчення війни. Зокрема, програми, пристосовані до конкретних потреб внутрішньо переміщених осіб, є вкрай необхідними вже сьогодні, а не завтра. Ці термінові програми мають фінансуватися переважно за рахунок інструментів, пов'язаних зі вступом до ЄС, за можливості за рахунок грантів, а не позик. Окрім структурних

фондів ЄС, можна мобілізувати SURE<sup>245</sup> – тимчасову програму підтримки, запроваджену для пом'якшення ризиків безробіття у надзвичайних ситуаціях. Наразі SURE доступна для держав-членів ЄС, які потребують мобілізації значних фінансових ресурсів для боротьби з негативними економічними та соціальними наслідками пандемії. Неочікувані прибутки країн-виробників нафти і газу, таких як Норвегія та Нідерланди, після різкого зростання цін на нафту і газ, також можуть бути спрямовані на відновлення України.

Нарешті, необхідно постійно контролювати та ретельно оцінювати прогрес, досягнутий у впровадженні цих політик. Тож необхідно докласти значних зусиль для того, щоб в Україні була сучасна система статистичного моніторингу ринку праці. Існуючі дані недостатньо детальні та узгоджені. Підвищення якості даних також дозволить підвищити адресність та ефективність соціальної допомоги.

## 1 ВСТУП

Україна була одним із перших ринків праці в історії, де працю обмінювали на товари. За Геродотом, якого вважають першим відомим істориком людства, території, зараз відомі як Україна, були конгломератом етнічних груп, які взаємодіяли в рамках чітко визначеного розподілу праці між населенням, що проживало на узбережжі, в степу та лісах. Цей ринок праці неоднократно руйнувався та відбудовувався під час вторгнень, властивих історії цих земель, які є брамою Європи. Відбудова України після кривавого російського вторгнення буде не менш складною, ніж попередні. На щастя, цього разу Україна може розраховувати на солідарність, фінансову та технічну підтримку інших європейців.

У цьому розділі ми спершу, в частині 2, оцінюємо стан ринку праці до війни та те, як він відреагував на пандемію COVID-19. Потім, у частині 3, ми показуємо, як ринок праці функціонує в умовах воєнної економіки та після внутрішнього переміщення майже п'ятої частини населення України. Далі у частині 4 ми описуємо важливі уроки з досвіду інших країн, які пройшли через військові конфлікти в недалекому минулому. У частині 5 ми намагаємося визначити реформи, які могли б допомогти відновити ринок праці і зробити його функціонально кращим за довоєнний. На завершення ми оцінюємо можливості підтримки іншими європейськими країнами установ, які виконують це надскладне завдання.

<sup>245</sup> Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

## 2 УКРАЇНСЬКИЙ РИНОК ПРАЦІ ПЕРЕД ВІЙНОЮ

Український ринок праці був у доволі депресивному стані перед повномасштабним вторгненням Росії 24 лютого 2022 року. Рівень безробіття за четвертий квартал 2021 року був двозначним. Рівень безробіття у попередні 5 років ніколи не був нижчим за 7,5 відсотка, незважаючи на відносно низьку та спадну пропозицію робочої сили (Таблиця 1).

Рівень економічної активності – 62% – був нижчим за середній показник ОЕСР (73%). На відміну від інших колишніх планових економік, в Україні рівень економічної активності жінок працездатного віку був особливо низьким і з часом знижувався (Рисунок 1).<sup>246</sup> Гендерний розрив становив 12 відсотків.

І це – незважаючи на зростання зайнятості у сфері послуг, зокрема роздрібною торгівлі, де переважно працюють жінки. Частка зайнятих у сільському господарстві (17%) все ще була високою за стандартами ЄС.

**Таблиця 1:** Структура зайнятості за галузями

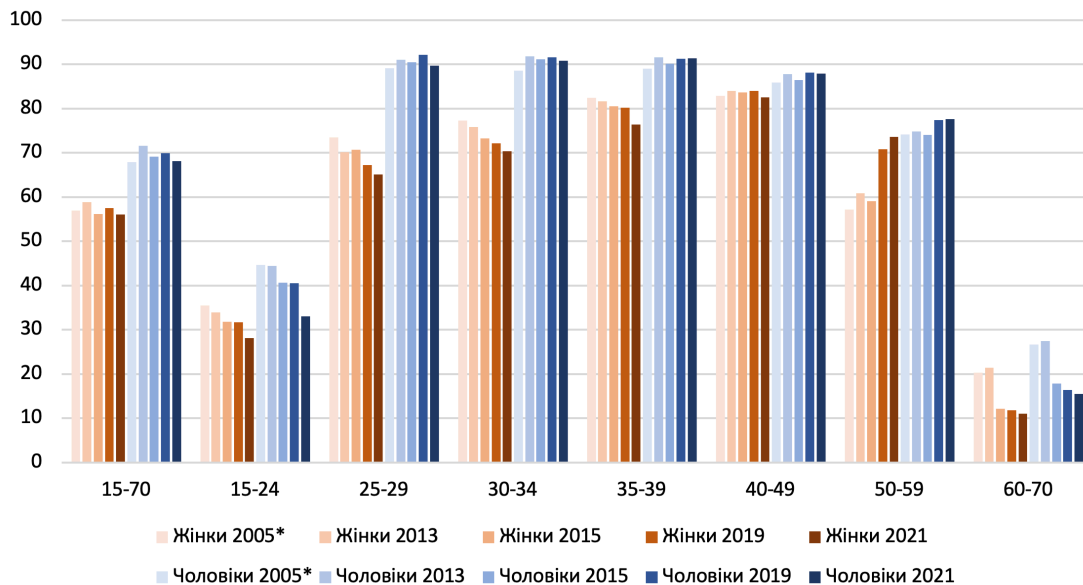
	Рік				
	2001	2013	2015	2019	2021
Всього зайнятих, млн. осіб	19.9	20.4	16.4	16.5	15.6
Рівень зайнятості (15-70 років)	7	0	4	8	1
Рівень зайнятості (працездатний вік)	55.4	60.2	56.7	58.2	55.7
Рівень безробіття (15-70 років)	64.1	67.3	64.7	67.6	65.3
Рівень безробіття (працездатний вік)	10.9	7.3	9.1	8.2	9.9
Рівень безробіття (працездатний вік)	11.7	7.8	9.5	8.6	10.3
<b>Зайнятість за галузями,</b>	200	201	201	201	202
<b>% від загальної зайнятості</b>	1	3	5	9	31
Сільське, лісове та рибне господарство	21	18	17	18	17
Промисловість	22	16	16	15	15
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт транспортних засобів	17	22	21	23	23
Державне управління та оборона, обов'язкове соціальне забезпечення	6	5	6	5	6
Освіта	8	8	9	8	8
Інші галузі	26	31	31	30	31

Примітка: 2001 рік базується на попередній класифікації видів економічної діяльності в Європейському Союзі (NACE). За ці роки змінилося визначення працездатного віку в розрахунках робочої сили ДССУ. До 2012 року: жінки 15-55 років і чоловіки 15-59 років. У 2013

<sup>246</sup> Усі таблиці цього підрозділу містять ключові статистичні дані, які характеризують український ринок праці за: 2001 рік, тобто найперші міжнародно порівнювані дані, оскільки у 2001 році Україна перейшла до збору даних відповідно до міжнародних рекомендацій (МОП, ОЕСР та СНР – Система національних рахунків); 2013 рік, останній рік перед російським вторгненням, яке почалося в лютому 2014 року (дані включають окупований Крим і частини Донецької та Луганської областей); 2015 рік, перший рік, коли Україна втратила контроль над окупованим Кримом та частиною Донецької та Луганської областей, але коли активні широкомасштабні військові дії були призупинені та були встановлені нові лінії розмежування, які майже не змінювалися до 24 лютого 2022 року; 2019 рік, останній рік перед пандемією COVID-19, яка помітно вплинула на ринок праці; і 2021 рік (або 2020 рік), останній рік, за який доступні річні дані. Якщо не зазначено інше, джерелом цих даних є Державна служба статистики України (ДССУ).

році: жінки 15-56 років і чоловіки 15-59 років. У 2015 році: жінки 15-58 років і чоловіки 15-59 років. У 2019 та 2021 роках: усі люди віком від 15 до 59 років. За 2013 рік: загальна кількість зайнятих включає Крим, на відміну від даних про рівень безробіття та галузевого розподілу, за якими дані відсутні.

**Рисунок 1:** Рівень економічної активності, % за статтю та віковими групами



Старіння населення та дуже низький рівень народжуваності стали причинами скорочення населення працездатного віку, що створило тиск на солідарну систему пенсійного забезпечення. Іммігрантів було недостатньо, щоб компенсувати зниження чисельності наявного населення. Починаючи з 2005 року, Україна втрачала в середньому близько 200 000 осіб на рік: це як зникнення з мапи середнього міста кожні дванадцять місяців. Це чимала кількість людей, якщо врахувати, що станом на кінець 2021 року населення України становило 41,2 млн осіб.<sup>247</sup>

Пандемія COVID-19 посилила ці структурні проблеми. Запроваджені в 2020-2021 роках обмеження на торгівлю, транспорт і послуги, а також невизначеність щодо поширення інфекції спричинили значне падіння не лише попиту, але й пропозиції робочої сили. Спочатку пандемія більше вплинула на участь у ринку праці, ніж на безробіття. Серед факторів, що спричинили зменшення пропозиції робочої сили, були такі: (1) люди, які певний час вимушено не працювали, не поверталися до попереднього місця роботи після зняття карантинних обмежень, і (2) тимчасові обмеження роботи громадського транспорту зробили майже неможливим пошук іншої роботи на певній відстані від дому.

<sup>247</sup> Примітка: ці оцінки базуються на останньому наявному переписі населення, який проводився в грудні 2001 року, тобто 20 років тому. Дані перепису оновлювалися за допомогою адміністративних даних про народжуваність, смертність та зареєстровану міграцію.

Спостерігалось подальше скорочення економічної активності. Дві очевидних ключові причини цього такі: (1) концентрація втрат зайнятості у сфері послуг, де переважно працювали жінки, (2) навантаження з догляду за маленькими дітьми (більшість дитячих садків і шкіл було закрито) непропорційно лягло на матерів. Це може пояснити різкий вихід із ринку праці жінок у вікових групах 25-29, 30-34 та 35-39 років, тоді як показники груп чоловіків такого ж віку залишалися стабільними або навіть дещо виросли (Рисунок 1).

Вплив пандемії на зайнятість, як і в більшості країн ОЕСР, був пом'якшений поширенням дистанційної форми роботи. Програми неповного робочого тижня також використовувалися, але значно менше, ніж у країнах ОЕСР. Водночас неформальний сектор не зміг надати альтернативних можливостей зайнятості звільненим працівникам, на відміну від попередніх рецесій, коли тіньова економіка діяла як свого роду автоматичний стабілізатор. Насправді пандемія більше вплинула на неформальний, ніж на офіційний сектор, що призвело до зниження рівня тіньової зайнятості (частка неформальної зайнятості в загальній зайнятості) – Таблиця 2.

Доходи звільнених працівників уряд підтримав за рахунок збільшення охоплення і тривалості виплати допомоги з безробіття, яку поширили на працівників, які не сплачували внески на соціальне страхування, оскільки вони раніше працювали в неформальному секторі. Уряд запровадив субсидії працедавцям та самозайнятим особам, щоб зберегти їхній бізнес на плаву. Крім того уряд підвищив пенсії, що сприяло подальшому зниженню економічної активності, яке спостерігається в Україні з 2019 року. Фактична пропозиція робочої сили також скоротилася через відносно довгу тривалість безробіття, особливо в містах (Таблиця 3). Це, разом із перерозподілом робочих місць, спричиненим відновленням після кризи COVID-19, створило відчутні «вузькі місця» на ринку праці.

**Таблиця 2:** Неформальна зайнятість та рівень тіні для працівників віком від 15 до 70 років

	Рік			
	2013	2015	2019	2021
Неформально зайняті, % від загальної кількості зайнятих (1)	8.1	12.6	9.6	8.3
Неформально самозайняті, % від загальної кількості зайнятих (2)	15.5	13.6	11.3	11.0
<b>Рівень тіньової зайнятості (1+2)</b>	<b>23.5</b>	<b>26.2</b>	<b>20.9</b>	<b>19.3</b>

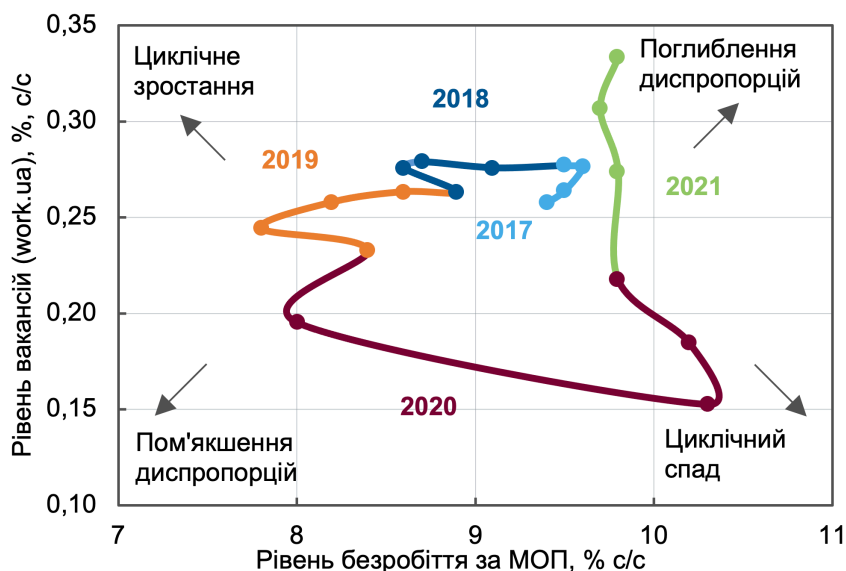
Примітка: коефіцієнт тіньової зайнятості визначається як відношення неформальної зайнятості до загальної.

**Таблиця 3:** Безробітне населення віком від 15 до 70 років у 2020 році за статтю та типом території

	Всього	Жінки	Чоловіки	Місто	Село
Безробітне населення, тис. чол.	1674,2	763,2	911,0	1101,0	573,2
<b>За тривалістю пошуку роботи, %</b>					
До 1 місяця	12,6	11,2	13,7	11,5	14,6
Від 1 до 3 місяців	22,0	21,3	22,5	19,5	26,8
Від 3 до 6 місяців	27,3	27,4	27,3	27,1	27,8
Від 6 до 9 місяців	10,6	11,8	9,5	10,9	9,9
Від 9 до 12 місяців	6,3	6,8	6,0	6,8	5,5
12 місяців і більше	21,2	21,5	21,0	24,2	15,4
<b>Середня тривалість пошуку роботи, міс.</b>	6	7	6	7	6

У 2021 році підприємства зіткнулися з браком робочої сили. Зсув кривої Беверіджа<sup>248</sup> з більшою кількістю незаповнених вакансій на будь-який заданий рівень безробіття відбувся одночасно зі збільшенням заробітної плати – як номінальним (18,2% у річному вимірі у січні 2022 року, останні доступні дані), так і реальним (7,4% у річному вимірі), зростання якої було значно вищим, ніж у попередні роки.<sup>249</sup>

**Рисунок 2.** Крива Беверіджа для України



Джерело: Інфляційний звіт Національного Банку України, січень 2022

<sup>248</sup> Крива Беверіджа – це графічне зображення зв'язку між рівнем безробіття та рівнем вакансій (кількість незаповнених робочих місць як частка робочої сили). Якщо крива рухається праворуч-вгору, будь-якому даному рівню вакансій відповідає вищий рівень безробіття. Це означає зниження ефективності ринку праці, ймовірно, спричинене більшими труднощами у заповненні вакантних посад.

<sup>249</sup> Інфляційний звіт Національного банку України, січень 2022 року, стор. 24.



### 3 НАСЛІДКИ ВІЙНИ ДЛЯ РИНКУ ПРАЦІ

Одразу після того, як російські ракети впали на українські міста, а армії загарбників перетнули кордони на півночі, сході та півдні, життя понад 40 мільйонів українців кардинально змінилося. За даними різних опитувань, близько третини населення покинуло свої домівки.<sup>250</sup> Більшість із них, за даними опитувань дослідницької компанії Gradus Research, мігрували всередині країни (56-65% у 1-10 хвилях опитування), 18-22% – в межах області, 16-26% виїхали за кордон.<sup>251</sup> Значна частина тих, хто не переїхав, втратили роботу. Згідно з опитуванням Advanter Group, проведеним на початку березня, три з чотирьох малих підприємств повідомили, що вони повністю припинили свою роботу, а ще десять відсотків працювали на 10-30% потужності.<sup>252</sup> Протягом перших тижнів вторгнення більшість місцевих магазинів і ринків у більш небезпечних містах були закриті. Ситуація з великими компаніями була дещо кращою, оскільки вони мають більшу фінансову «подушку безпеки» та більшу диверсифікацію як ресурсів, так і продуктів. Опитування великих підприємств, проведене Американською торговельною палатою в Україні, показало, що лише 12% із них у березні припинили діяльність в Україні.<sup>253</sup>

На макрорівні найважливішою зміною знову стало не підвищення рівня безробіття, а різке скорочення робочої сили. Оскільки мільйони людей покинули країну, пропозиція робочої сили в деяких випадках скоротилася навіть більше, ніж попит на неї. Навіть ті люди, які залишалися вдома, часто не могли дістатися до роботи. Крім того, більшість людей, які втратили роботу, ймовірно, не змогли або не захотіли (наприклад, з міркувань безпеки, а для внутрішніх і зовнішніх мігрантів – через процес облаштування на новому місці) шукати нову роботу й таким чином тимчасово випали з робочої сили. Згідно з липневим опитуванням Групи «Рейтинг», майже половина тих, хто втратили роботу після початку повномасштабної війни, не шукали нової.<sup>254</sup>

#### 3.1 Переселення людей

Повномасштабне вторгнення призвело до безпрецедентного після Другої світової війни рівня міграції як в Україні, так і за її межами. За даними десятої хвили опитування, проведеного соціологічною компанією Gradus Research у вересні 2022 року, 39% респондентів змінили місце проживання (Рисунок 3).<sup>255</sup> Із них найбільша частка (62%) переїхали до іншої області, тоді як 22% змінили місце проживання в межах однієї області (часто переїхавши з міст до сусідніх

<sup>250</sup> Цифри різняться від 19% (Група «Рейтинг», П'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Україна під час війни. Зайнятість і доходи, слайд 14) до 39% (Gradus Research, Соціальний скринінг українського суспільства під час російського вторгнення, десята хвиля дослідження).

<sup>251</sup> Області – це адміністративно-територіальні одиниці першого рівня в Україні – еквівалент регіонів (або провінцій).

<sup>252</sup> Advanter Group, Дослідження стану МСБ.

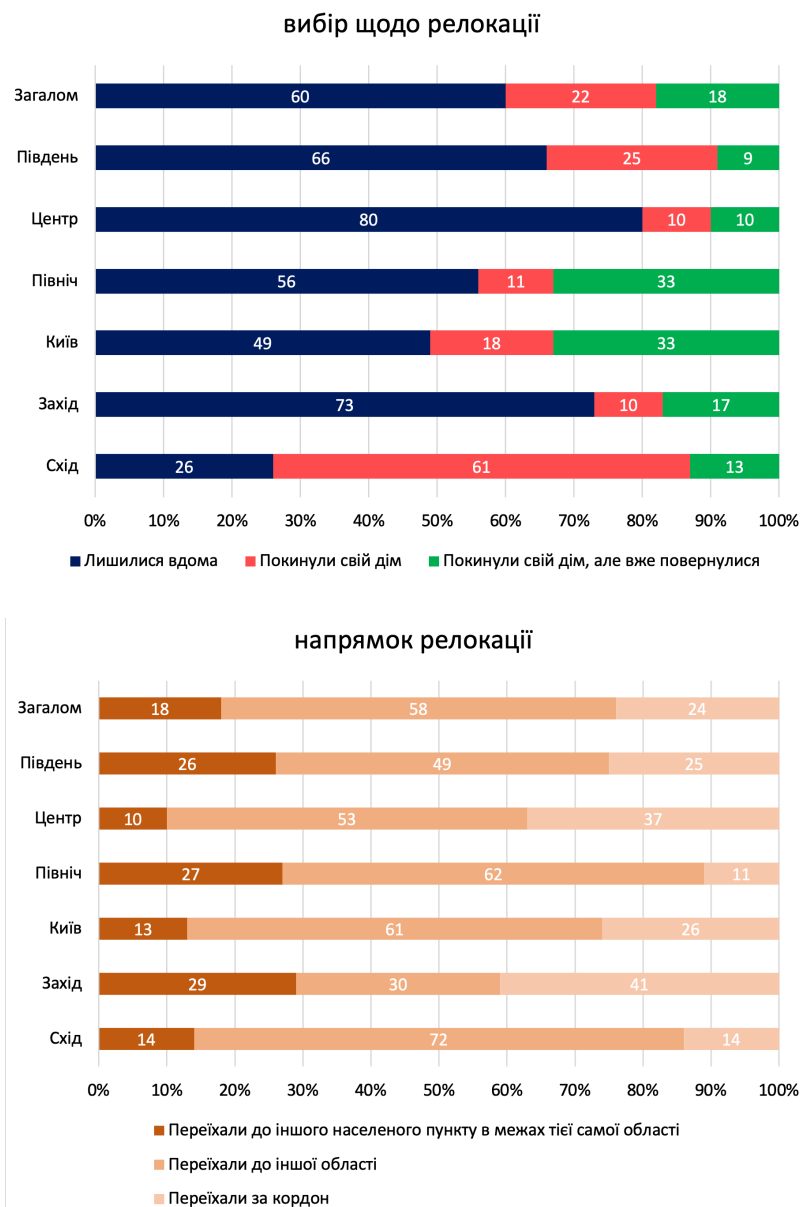
<sup>253</sup> Американська торговельна палата в Україні, Ведення бізнесу під час війни в Україні, тиждень 4, слайд 3.

<sup>254</sup> Rating Group, П'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Україна під час війни. Зайнятість і доходи, слайд 27.

<sup>255</sup> Gradus Research, Соціальний моніторинг українського суспільства під час російського вторгнення, десята хвиля дослідження, слайд 8.

сіл чи смт, щоб уникнути авіаударів по містах), а 16% виїхали до інших країн. Якби результати опитування Gradus Research були репрезентативними для всього населення України, то зараз близько 13 мільйонів людей жили б в Україні в іншому місці, ніж до повномасштабного вторгнення.<sup>256</sup> Оцінки Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) щодо ВПО – внутрішньо переміщених осіб – нижчі, але все одно значні: близько 7 мільйонів.<sup>257</sup>

**Рисунок 3: Рішення про те, чи переселятися і куди**



Російське вторгнення в Україну також зумовило найбільшу кризу біженців у Європі за понад сімдесят років. З кінця лютого 2022 року УВКБ ООН повідомляє про 13,4 млн випадків перетину кордону з України та 6,3 млн перетинів кордону в Україну.<sup>258</sup>

<sup>256</sup> Опитування проводиться в містах із населенням 50 тисяч і більше через додаток, який працює на смартфоні, тому вибірка не є репрезентативною для всього населення. В опитуванні брали участь лише люди віком від 18 років, але багато сімей мігрували з дітьми.

<sup>257</sup> Джерело: <https://www.unhcr.org/ua/en/internally-displaced-persons>

<sup>258</sup> Джерело: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Це число відображає кількість перетинів кордону та кількість осіб.

**Таблиця 4:** Біженці з України за країнами

Країна	Біженці	Країна	Біженці
Албанія	2780	Латвія	38 915
Вірменія	489	Ліхтенштейн	306
Австрія	82,446	Литва	66,36
Азербайджан	4,218	Люксембург	6,561
Білорусь	14,219	Мальта	1,518
Бельгія	56,464	Чорногорія	26 745
Боснія і Герцеговина	231	Нідерланди	79 250
Болгарія	56,734	Північна Македонія	5,817
Хорватія	18,328	Норвегія	27 845
Кіпр	13 852	Польща	1,409,139
Чеська Республіка	439 043	Португалія	52,819
Данія	35,193	Республіка Молдова	92,443
Естонія	57,257	Румунія	80 498
Фінляндія	38,588	Російська Федерація*	2 772 010
Франція	105 000	Сербія і Косово	19,722
Грузія	26,135	Словаччина	95,375
Німеччина	997,895	Словенія	8,171
Греція	19,413	Іспанія	144 668
Угорщина	30 000	Швеція	45 895
Ісландія	1640	Швейцарія	65 098
Ірландія	49 999	Туреччина	145 000
Італія	170 646	Сполучене Королівство	131 700
<b>Всього</b>	<b>7,536,433</b>		

Джерело: УВКБ ООН, вересень 2022 року. Повідомляється про європейські та прикордонні країни.

Примітка: для статистичних цілей УВКБ ООН використовує термін біженці узагальнено, маючи на увазі всіх біженців, які залишили Україну внаслідок міжнародного збройного конфлікту. Але ми знаємо, що частина біженців до Росії були примусово депортовані туди (точну їхню кількість назвати важко – ймовірно, йдеться про сотні тисяч осіб).

Таблиця 4 показує біженців з України, зареєстрованих у Європі та прикордонних країнах. Із них понад 4 мільйони (станом на 30 вересня 2022 року) наразі зареєстровані як такі, що отримали статус Тимчасового захисту чи є учасниками аналогічних програм захисту біженців у Європі.<sup>259</sup> Статус

<sup>259</sup> Джерело: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

дає їм змогу обирати країну призначення в межах ЄС і працювати одразу без жодного періоду очікування, на відміну від інших біженців. Це уможливило подальшу міжнародну мобільність українських біженців. Дійсно, лише близько 6 біженців із 10 планували залишитися в країні ЄС, яка початково надала їм притулок. Близько 10% біженців планували переїхати до іншої приймаючої країни (найчастіше вони обирали Німеччину та Канаду), і ще 15% планували повернутися в Україну найближчими місяцями, зокрема з метою возз'єднання родини. Серед них близько 90% планували повернутися в ту саму область.<sup>260</sup>

Жінки та діти становлять близько 90% біженців.<sup>261</sup> Четверо біженців із п'яти були змушені розлучитися принаймні з одним чи кількома найближчими родичами, які залишилися в Україні. Переміщення зазнала значна кількість людського капіталу. Кожен другий біженець закінчив університет, а 25% мали професійно-технічну освіту. Троє біженців із чотирьох перед виїздом з України працювали.

Як ми зазначили вище, згідно з Тимчасовим захистом, наданим ЄС, українські біженці можуть вільно обирати країну призначення в межах Європейського Союзу. Цього не було у випадку з сирійськими біженцями у 2015 та наступних роках, коли переселення базувалося лише на політичному бажанні приймати мігрантів у різних країнах.

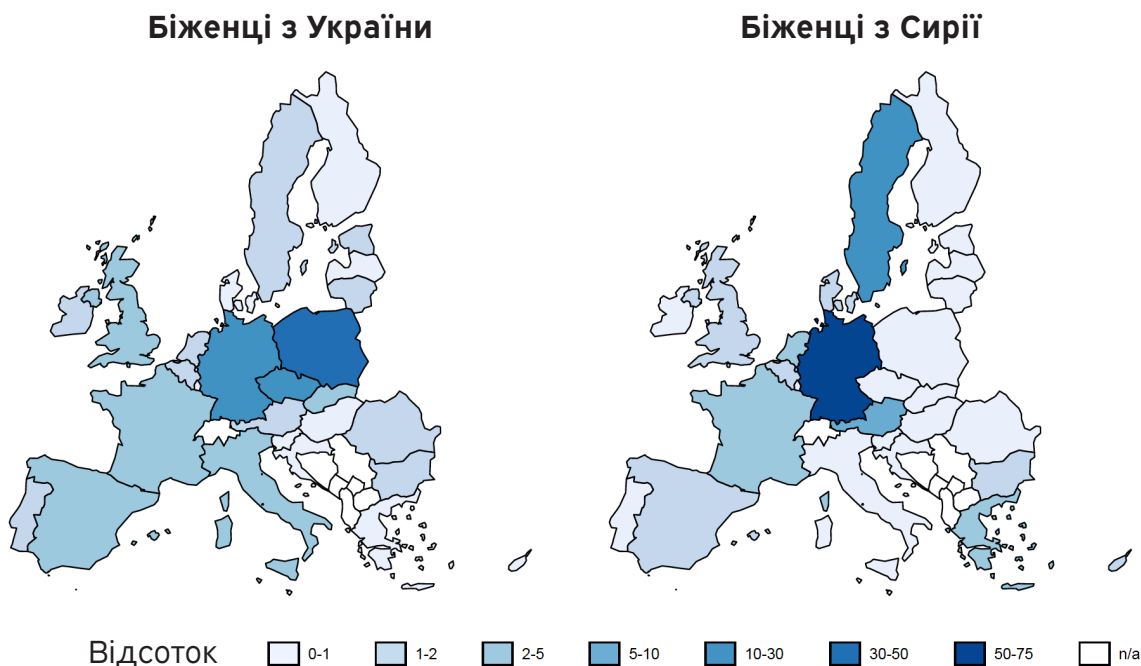
На Рисунку 4 порівняні країни призначення українських та сирійських біженців у Європі. Темнішим кольором позначена вища концентрація біженців у певних країнах. Карти вказують на більш збалансований географічний розподіл українських біженців. У випадку Сирії, 60% біженців вирушили до Німеччини, ще 11% до Швеції, 6% до Австрії та 4% до Франції, Греції та Нідерландів. Тож майже 90% сирійських біженців були зосереджені в 6 країнах. У випадку України концентрація переважно зумовлена географічною близькістю до країни походження, а близько третини біженців рівномірно розподілені за 24 країнами.<sup>262</sup>

<sup>260</sup> Ці наміри також підтверджують нещодавні дослідження, як-от *Інформаційна довідка про біженців з України*, їхні потреби та наміри, створена на основі 23 054 інтерв'ю, проведених УВКБ ООН та його партнерами в Білорусі, Болгарії, Угорщині, Республіці Молдова, Польщі, Румунії та Словаччині з травня по середину серпня 2022 року. Це процедура «Захист, профілювання та моніторинг» для регулярного збору та аналізу даних про профілі, потреби та наміри біженців з України та моніторингу змін з плином часу. Джерело: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/95010>

<sup>261</sup> Дані в цій частині базуються на 4900 інтерв'ю біженців з України в Чеській Республіці, Угорщині, Республіці Молдова, Польщі, Румунії та Словаччині в період із середини травня до середини червня 2022 року, доповнених обговореннями семи фокус-груп, проведеними в Польщі і Румунії. Джерело: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/94176>

<sup>262</sup> За даними УВКБ ООН, загальна кількість біженців з України, які переселилися до ЄС (та Великобританії), становить 4 331 735, а з Сирії – 1 031 904 (дані за 2021 рік). Отже, щоб співставити масштаби переміщення, 1% українських біженців приблизно дорівнює 4% сирійських біженців в абсолютних цифрах.

**Рисунок 4:** Географічний розподіл українських та сирійських біженців у Європі

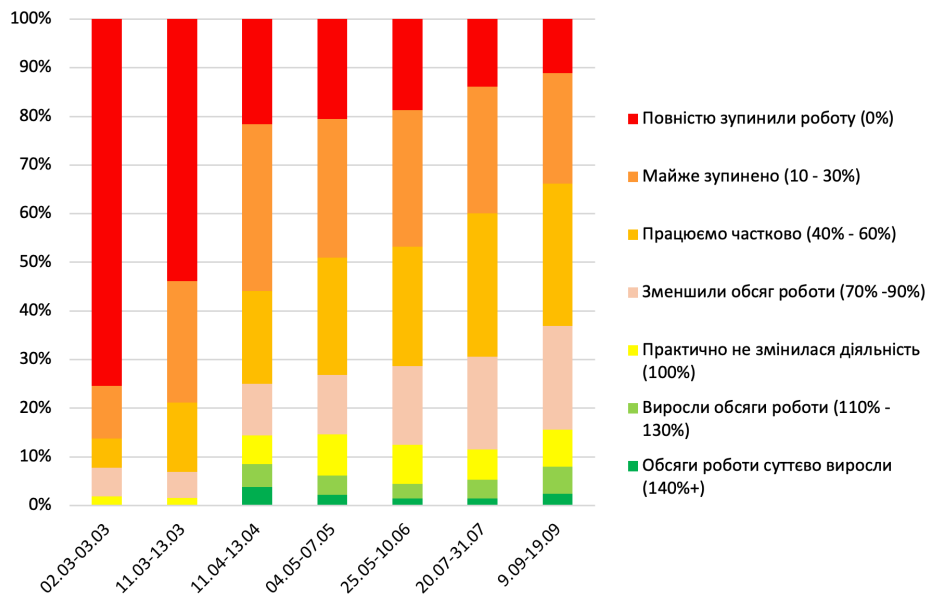


### 3.2 Релокація підприємств

Після первісного шоку ситуація почала поступово покращуватися, але швидкість відновлення в різних сферах була помітно різною. Нові хвилі опитувань малих та середніх підприємств (МСП), проведені Advanter Group, свідчать про те, що вже в середині (11-13) березня 2022 року частка повністю зупинених підприємств знизилася до 53%, а за місяць (11-13 квітня) – до 21,6%. Проте відновлення зайнятості було далеко не повним. До квітня більше третини (34,3%) підприємств працювали на 10-30% своєї потужності, ще 19,1% – на 40-60%. Частка малих і середніх підприємств, які працювали в тому ж чи навіть більшому обсязі, ніж до повномасштабного вторгнення, становила лише 14,4% від загальної кількості. Крім того, після початкового відновлення ситуація з середини квітня до липня майже не змінилася.<sup>263</sup> Опитування, проведене Європейською Бізнес Асоціацією серед малих і середніх підприємств, показує подібні результати. Згідно з ним, у березні 42% респондентів припинили роботу, у травні цей показник знизився до 17%, а в липні – до 16%.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Інше опитування МСП у березні-травні дає схожі результати: лише 21% підприємств працювали в довоєнному обсязі, а 17% повністю припинили свою діяльність.  
<sup>264</sup> МСБ в умовах війни.

**Рисунок 5:** Стан бізнесу в Україні порівняно з 23 лютого 2022 року



Компанії почали переносити свій бізнес. Опитування підприємств, проведене на початку липня 2022 року компанією Gradus Research, показало, що третина всіх підприємств повністю (12%) або частково (20%) переїхали чи збираються переїхати, а ще 18% планують переїзд, але ще не розпочали процес.<sup>265</sup>

У більшості випадків релокація фірми не збігається з переїздом її працівників. Більшість переміщених підприємств (72%) залишилися в Україні, решта повністю або частково перенесли свою діяльність за кордон, у першу чергу до Польщі.<sup>266</sup>

Характер бізнесу є ключовим фактором ухвалення підприємством рішення про переміщення. У таких галузях, як ІТ та фінанси, частка переїздів набагато вища, ніж у роздрібній торгівлі, нерухомості чи будівництві.<sup>267</sup>

### 3.3 Ситуація на ринку праці

Релокація підприємств відбувалася в той час, коли мали місце кілька хвиль зворотної міграції. Отже, попит на робочу силу був значно нижчим від пропозиції. Як ми обговорювали в частині 1, до повномасштабного вторгнення на ринку праці був відносний дефіцит через падіння рівня зайнятості та тривале безробіття, а реальна заробітна плата значно зростала, незважаючи на глобальну пандемію.

З квітня 2022 року кількість працівників, які шукають нову роботу, зростала

<sup>265</sup> GradusResearch, Огляд українського бізнесу : [https://gradus.app/documents/269/Gradus\\_Forbes\\_ENG.pdf](https://gradus.app/documents/269/Gradus_Forbes_ENG.pdf)

<sup>266</sup> Інше опитування МСП показало, що станом на початок травня 71% підприємств із них залишилися, а решта або вже переїхали, або планують. [https://res2.weblum.site/res/621f33197345110023320e26/628b39e33ac0ae0022ed59fb\\_optimized](https://res2.weblum.site/res/621f33197345110023320e26/628b39e33ac0ae0022ed59fb_optimized)

<sup>267</sup> Релокація бізнесу за галузями: [https://res2.weblum.site/res/621f33197345110023320e26/628b39e-0aeee7d00238d2102\\_optimized](https://res2.weblum.site/res/621f33197345110023320e26/628b39e-0aeee7d00238d2102_optimized)



набагато швидше, ніж кількість нових вакансій. За матеріалами сайту пошуку роботи [grc.ua](http://grc.ua) (який спеціалізується на кваліфікованій робочій силі/ фахівцях), у червні 2022 року на кожну вакансію на сайті відгукнулися в середньому 12 осіб, що в 4 рази більше, ніж за аналогічний місяць минулого року. Збільшення інтенсивності пошуку також дозволило швидше заповнювати вакансії. Ми бачимо, що кандидати змінили своє ставлення до процесу пошуку роботи: дедалі менше пасивно чекають, поки працедавець зверне на них увагу, і все частіше вони використовують усі доступні канали, щоб повідомити про свою готовність працювати.

Через те, що мігрували набагато більше жінок, ніж чоловіків, і багато з них за кордон, попит на деякі професії, в яких традиційно працювали переважно жінки, виріс, особливо в охороні здоров'я, роздрібній торгівлі та бухгалтерії. Водночас спостерігається величезне падіння попиту на працівників у сфері розваг – концерти, кіно, подорожі, готелі тощо. Частка людей, які втратили роботу (40% чоловіків і 41% жінок), практично не відрізняються за статтю, але чоловіки активніше шукають нову роботу, можливо тому, що непрацюючі жінки часто більше залучені до догляду за дітьми та допомоги літнім членам родини.

Згідно з опитуванням Групи «Рейтинг», проведеним у липні, з-поміж людей, які мали роботу до повномасштабного вторгнення, 39% більше не працюють, а ще 19% працюють віддалено або частково.<sup>268</sup> Це була п'ята хвиля опитування, попередні проводились у березні, квітні (дві хвилі) та червні. Після первісного зниження частки непрацюючих з 53% у березні до 39%, з кінця квітня їхня кількість залишається приблизно на одному рівні. Більш того, частка людей, які втратили роботу, є найвищою серед малооплачуваних працівників (77%) і людей старшого віку (46% вікової групи 51+), а також серед тих, хто був змушений покинути свої домівки (55%).

Географічний розподіл шукачів роботи свідчить, що найбільш постраждали регіони розташовані на сході та півдні України, що не дивно, враховуючи, що ці регіони частково окуповані Росією або є ареною бойових дій. Проте навіть у західних областях України, де не було бойових дій, окрім ракетних обстрілів, значна частка людей втратили роботу, і ця частка виросла під час останньої хвилі опитування (у липні 2022 року). Непрямі наслідки війни, пов'язані, наприклад, з порушенням ланцюгів постачання і виробництва, а також різка зміна споживчого попиту як за обсягом, так і за товарною структурою, ймовірно, зіграли важливу роль у зростанні безробіття в країні.

На жаль, Держстат зараз не публікує дані про заробітну плату. Проте є інформація від кадрових агенцій про пропоновані заробітні плати з відкритих

<sup>268</sup> Rating Group, П'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Україна під час війни. Зайнятість і доходи, слайд 27 і 28.

вакансій та про зарплатні очікування шукачів роботи.<sup>269</sup> За даними вже згаданого сайту з пошуку роботи [grc.ua](http://grc.ua),<sup>270</sup> у липні-серпні 2022 року середня номінальна заробітна плата залишилася майже на рівні попереднього місяця й такого самого місяця 2021 року. Однак сплеск інфляції (у липні вона становила 22,2% в річному вимірі) означає різке падіння реальної заробітної плати.

Спостерігаємо також значну невідповідність у регіональному розподілі пропозиції та попиту на робочу силу. Переміщення як працівників, так і бізнесу між областями зазвичай відбувалося з усіх областей до західної України як найвіддаленішого від лінії фронту регіону. Водночас, за даними найбільшого сайту пошуку роботи [work.ua](http://work.ua), найбільше шукачів роботи перебувають у центрі України, а не на заході.<sup>271</sup> Про аналогічний розподіл повідомляє [grc.ua](http://grc.ua) – Львівська область (найбільш густонаселена із західних областей) мала другу після Києва частку нових вакансій у червні (13,6%), у всіх західних областях на одну вакансію претендувало до двох осіб порівняно з шістьма особами на вакансію в Києві та 13-14 на вакансію в Запорізькій та Харківській областях.<sup>272</sup>

#### **4 Уроки попередніх конфліктів у Східній Європі**

Із досвіду інших східноєвропейських країн, де нещодавно відбувалися військові конфлікти, можна винести три ключові уроки для відновлення України.

##### **Урок 1: переміщення погіршує показники ринку праці**

Війна в Боснії та Герцеговині була одним із найбільших конфліктів у Східній Європі в сучасній історії. З 1992 по 1995 роки 1,3 мільйона людей були переселені, з яких понад 1,1 мільйона після конфлікту не повернулися на попереднє місце проживання. Проаналізувавши зайнятість переміщених працівників, Kondylis (2010) виявив, що вони працюють із меншою ймовірністю порівняно з людьми, які залишилися. Тоді як для переміщених чоловіків рівень безробіття був вищим, переміщені жінки з більшою ймовірністю йшли з ринку праці. Цей результат дещо дивує, оскільки на початку війни з країни виїхали переважно найбільш кваліфіковані працівники та люди з кращим здоров'ям.

Дослідження наслідків війни в Косово для ринку праці може пролити світло на механізм згубного впливу переміщення на показники ринку праці після закінчення війни (Трако, 2018). Після повернення додому переміщені чоловіки

<sup>269</sup> Мусимо підкреслити, що охоплення даних про вакансії є обмеженим, а частка кандидатів, які отримали роботу, вимірюється на основі суб'єктивних заяв, а не фактичних трудових договорів.

<sup>270</sup> Джерело: <https://grc.ua/article/30669>, <https://grc.ua/article/30602> та <https://grc.ua/article/30725>

<sup>271</sup> Джерело: <https://www.work.ua/news/ukraine/2158/>

<sup>272</sup> Джерело: <https://grc.ua/article/30545>

рідше були зайняті в сільськогосподарському секторі чи працювали на себе, а переміщені жінки частіше не шукали роботу. Втрата активів (як-от, землі, худоби) в аграрній економіці, де навички ведення сільського господарства грали велику роль, а також втрата соціальних зв'язків на неформальному ринку праці могли зменшити імовірність знаходження роботи порівняно з тими, хто залишився. Однак невдовзі після повернення додому переміщені чоловіки та жінки залишили сільське господарство, знайшовши роботу переважно на будівництві та в секторі державного управління.<sup>273</sup>

Безробіття молоді є серйозною проблемою після війни. Fares і Tiongson (2007) дослідили безробіття в молодому віці та його довгострокові наслідки для молоді протягом 2001–2004 років у Боснії та Герцеговині. Вони виявили, що рівень безробіття серед молоді був майже вдвічі вищим за середній по країні, і що молоді працівники з більшою ймовірністю залишалися економічно неактивними чи безробітними та рідше виходили на ринок праці, за інших рівних умов. Крім того, для будь-якого віку початкові періоди безробіття чи економічної неактивності мали довготривалий негативний вплив на доходи та зайнятість.<sup>274</sup> Хоча вища освіта, як правило, асоціюється з більш сприятливими результатами на ринку праці, негативний вплив безробіття вищий для більш освічених працівників.

Аналіз, проведений Ivlevs та Veliziotis (2018) для різних країн, підтверджує значне погіршення становища особи на ринку праці через вимушене переміщення: люди, які втекли від конфлікту 10-15 років тому, з більшою імовірністю є безробітними протягом тривалого часу, нещодавно втратили роботу чи працюють неофіційно.<sup>275</sup> Люди, які постраждали від конфлікту (як переміщені, так і не переміщені особи), більш охочі здобувати подальшу освіту та навчання. Ці результати неоднакові для демографічних груп: переміщені жінки постійно перебувають у менш вигідному становищі на ринку праці, ніж переміщені чоловіки, а постраждали від конфлікту в молодшій віковій групі (18-34 роки), особливо прагнуть отримати додаткову освіту та навчання. Загалом їхні результати підкреслюють тривалу вразливість вимушено переміщених осіб.

Внутрішньо переміщені особи (ВПО) є особливою групою людей. Torosyan, Pignatti та Obrizan (2018) аналізують випадок Грузії, де кількість внутрішніх

<sup>273</sup> У зв'язку з цим Sanch-Maritan і Vedrine (2019) показують, що в Боснії та Герцеговині спричинене конфліктом переміщення сільськогосподарських домогосподарств значно впливає на впровадження нових технологій у сільському господарстві: переміщені працівники з меншою ймовірністю, ніж ті, хто залишився, застосовуватимуть добрива та пестициди. Автори говорять про два можливі механізми, які пов'язують примусове переміщення та впровадження технологій. Першим є поведінковий фактор, як-от, уникнення ризику. Другим – вплив війни на режими землеволодіння. Переміщені особи опиняються в «інституційній пастці бідності», оскільки їхнє повернення загрожує єдності нових територій, побудованих на етнічній приналежності. Їхнє майбутнє дуже невизначене, оскільки, з одного боку, вони обробляють землю без права власності, а з іншого боку, вони не можуть повернутися до своєї старої власності. Така правова база сприяє юридичній незахищеності та перешкоджає законним інвестиціям.

<sup>274</sup> Детальніше в публікаціях проекту ЕХСЕРТ про вплив безробіття в молодому віці на подальше життя: <https://www.except-project.eu/publications/>

<sup>275</sup> Дані з опитування, проведеного в 2010 році.

мігрантів з початку 1990-х років до сьогодні була дуже значною. Ситуація на ринку праці для ВПО значно гірша, ніж для місцевих жителів. ВПО мають на 3,9–11,2% нижчі шанси бути економічно активними, залежно від періоду та тривалості статусу ВПО. ВПО також мають на 11,6% вищі шанси бути безробітними, навіть після 20 років вимушеного переміщення. Особи, які проживають у певному населеному пункті більше п'яти років (тривале переміщення), отримують стабільно нижчу заробітну плату, ніж місцеві жителі з подібною кваліфікацією, причому розрив із часом збільшується, досягаючи 11% в останній проаналізований період. Отже, без активної політики, спрямованої на підтримку зайнятості ВПО, їхнє становище на ринку праці залишається гіршим протягом тривалого часу. В українському контексті Vakhitova та Iavorskyi (2020) у дослідженні для Луганської та Донецької областей після 2014 року підтверджують, що переміщення було пов'язане з великим розривом у зайнятості для обох статей. З урахуванням особистих якостей, структури домогосподарства, його розташування, нетрудових доходів та ендогенності переміщення, вони роблять висновок, що голови переміщених домогосподарств усе ще мають на 20% менше шансів бути зайнятими через два роки після переміщення.

Огляд літератури про заходи зі сприяння працевлаштуванню біженців і ВПО, зроблений Schuettler і Caron (2020), визначає такі виклики: втрату активів і розлуку з членами сім'ї; відсутність навичок, необхідних на ринку праці країни перебування; вплив вимушеного переміщення на здоров'я та економічну поведінку (з точки зору перспектив і прагнень, ставлення до ризиків та часового горизонту); їхнє правове становище; відсутність соціальних зв'язків і дискримінація, а також висока ймовірність надлишку пропозиції на ринку праці в місці призначення. Вони вказують на важливість проведення ретельного оцінювання попиту та пропозиції на ринку праці, включно з правовим становищем вимушено переміщених осіб та їхніми очікуваннями і прагненнями, перед плануванням якихось заходів. Компенсація втрачених активів через грошові виплати виглядає особливо важливою разом з іншими заходами, спрямованими на вирішення конкретних проблем, із якими стикаються біженці та ВПО. Зміна тривалості та способу надання права на роботу, дозволу на проживання та свободи пересування має важливий вплив на становище людини на ринку праці. Інтенсивне консультування та індивідуальний підхід доволі ефективно допомагають знайти роботу.

## **Урок 2: війни породжують великі втрати людського капіталу**

Інтенсивність війни має великий і тривалий вплив на рівень освіти. Swee (2015) виявив, що в контексті громадянської війни 1992–1995 років у Боснії та Герцеговині особи, які пережили війну більшої інтенсивності, мали менше

шансів завершити середню освіту (але не початкову школу). Цей вплив набагато сильніший для чоловіків, ніж для жінок. Призовники чоловічої статі відчувають погіршення фізичного та психічного здоров'я порівняно з жінками та немобілізованими чоловіками, що свідчить про те, що призов до армії може відігравати важливу роль.

На прикладі того самого конфлікту Eder (2014) досліджує вплив вимушеної міграції батьків на інвестиції в освіту їхніх дітей через роки. Порівняно з домогосподарствами, яким не довелося переселитися через війну, батьки-переселенці витрачають на 20-30% менше на навчання своїх дітей у початковій та середній школі. Це також стосується одноразових витрат, як-от, на підручники, канцтовари та плату за навчання в середній школі. Різниця в доходах і наявності товарів тривалого користування може пояснити щонайбільше третину виявленої різниці у витратах. Можливі пояснення нижчих витрат переміщених батьків на освіту – це зміна пріоритетів через досвід насильства, вища невпевненість у майбутньому та фінансові обмеження.

Аналогічно, Efendic, Kovac і Shapiro (2022) виявили, що особи, які зазнали більшого впливу конфлікту, мали систематично нижчі успіхи у навчанні та нижчі доходи впродовж двох десятиліть після війни. Їхнє дослідження також показує, що ті, хто залишив країну та згодом повернувся, мають значно вищі доходи та рівень освіти порівняно з тими, хто не виїжджав. Натомість результати внутрішніх мігрантів стосовно освіти чи доходу не відрізнялися від результатів тих, хто залишався на місці протягом усього конфлікту. Ті, хто переїхав за кордон, отримали додаткові можливості для навчання та роботи. Однак, якщо розділити добровільних мігрантів та тих, хто був змушений переїхати, останні мають нижчий рівень доходу та освітніх досягнень. Отже, додаткові освітні можливості та можливості на ринку праці за кордоном не можуть повністю компенсувати негативний вплив вимушеного переміщення.

Згубний вплив війни на освіту був задокументований також в інших історичних епізодах. На думку Ichino та Winter-Ebmer (2004), важливою складовою довгострокового впливу війни є втрата людського капіталу дітьми, які отримують менш якісну освіту. В контексті Другої світової війни австрійці та німці, яким під час конфлікту було 10 років, або які були безпосередньо залучені до нього через своїх батьків, отримали гіршу освіту, ніж їхні однолітки з мирних Швейцарії та Швеції. Їхня зарплата була значно нижчою через 40 років після війни, що можна пояснити втратою освіти, спричиненою конфліктом, і що означає важкі наслідки з точки зору втрати валового внутрішнього продукту.<sup>276</sup>

<sup>276</sup> Про наслідки шокового впливу на людський та фізичний капітал для створення наукових знань див. Waldinger (2016).

Gorodnichenko, Kudlyak та Sahin (2022) досліджують вплив війни на людський капітал країни та окреслюють ключові напрямки його відновлення в Україні: кількість та якість навчання дітей, якість вищої освіти, програми підготовки та перепідготовки дорослих, допомога людям з обмеженими можливостями, реінтеграція ветеранів у цивільний сектор, зростання населення та збільшення народжуваності, а також сприяння механізмам самомотивації.

### **Урок 3: конфлікт має довготривалий вплив як на фізичне, так і на психічне здоров'я**

Zilic (2018) аналізує наслідки для здоров'я жінок вимушеного переміщення цивільних осіб, яке мало місце під час сербсько-хорватського конфлікту в 1991–1995 роках. Протягом цього періоду було окуповано чверть хорватської території, 22 000 людей були вбиті, а понад півмільйона осіб були переміщені. Не дивно, що дані підтверджують негативний вплив переміщення на різні аспекти вимірюваного та самооціненого стану здоров'я. З точки зору неспостережуваного здоров'я, спостерігається позитивна тенденція до переміщення: зіткнувшись зі збройним конфліктом, люди з меншими проблемами зі здоров'ям, залежно від віку та рівня освіти, були більш схильні до переїзду.

Дослідивши конфлікт у Боснії та Герцеговині 1992-1995 років, Shemyakina та Plagnol (2013) виявили, що пов'язана з війною індивідуальна травма має негативний, значний і тривалий вплив на благополуччя особи (ефект є сильнішим для переміщених під час війни), тоді як Bratti, Mendola та Miranda (2015) показують, що через шість років після конфлікту люди, травмовані війною, з імовірністю на 60% вищою перебували під ризиком депресії та мали гірше становище на ринку праці.

В українському контексті Coupe та Obrizan (2016) досліджували, як війна впливає на щастя, і виявили, що загальний рівень щастя суттєво знизився, але лише в регіонах, які зазнали безпосереднього впливу війни, причому падіння було приблизно співмірним із втратою щастя, яку переживає відносно забезпечена людина, коли стає бідною. Osiichuk та Shepotylo (2020) порівняли вплив конфлікту на цивільних осіб, які живуть за межами зони конфлікту, і виявили, що в Росії та Україні протягом 2012-2016 років конфлікт значно послабив фінансовий добробут, здебільшого через погіршення очікувань, причому цей вплив обернено залежний від відстані від зони конфлікту. Їхній аналіз також свідчить про збільшення хронічних захворювань в Україні у довгостроковому періоді, тоді як психічне здоров'я зазнало негативного впливу в обох країнах на ранніх етапах війни. Проте в Росії цей вплив значний лише в регіоні, що межує із зоною конфлікту, тоді як в Україні він суттєвий і в регіонах, віддалених від зони конфлікту.<sup>277</sup>

<sup>277</sup> Оцінки впливу російського вторгнення з 2014 року по лютий 2022 року див. також Aslund (2018), Melnyk, Pavlyuk, Petrov і Glushko (2019), Havlik, Kochnev і Pindyuk (2020), Kharitonov (2020).



Ці висновки узгоджуються з висновками досліджень інших великих збройних конфліктів. Kesternich, Siflinger, Smith та Winter (2014) досліджують довгострокові наслідки Другої Світової війни для соціально-економічного статусу та здоров'я людей похилого віку в Європі. Вплив війни та, що важливіше, спричинені нею потрясіння на індивідуальному рівні значно погіршують добробут та стан здоров'я у старшому віці: це збільшує ймовірність страждати на діабет, депресію та, з меншою певністю, від хвороб серця, тому ті, хто пережили війну чи бойові дії, у дорослому віці мають значно нижчу самооцінку здоров'я. Досвід проходження війни також пов'язаний із гіршою освітою та меншою задоволеністю життям, а також нижчою імовірністю коли-небудь одружитися для жінок.

### Інші уроки

Іншим значним каналом, через який конфлікти впливають на показники ринку праці, є їхній довгостроковий вплив на результати діяльності підприємств і місцевий економічний розвиток. Petracco та Schweiger (2012) досліджують короткостроковий вплив збройного конфлікту на результати діяльності фірм та сприйняття ними бізнес-середовища на прикладі російсько-грузинської війни у серпні 2008 року. Незважаючи на свою відносно коротку тривалість, цей збройний конфлікт мав значний негативний вплив на експорт, продажі та зайнятість принаймні для частини компаній. Сприйняття кількох перешкод у бізнес-середовищі також зазнало впливу, але не обов'язково негативного. Молоді фірми відчували шкідливий вплив, який міг призвести до їх передчасного закриття. Невеликим і молодим підприємствам було важче впоратися з наслідками збройного конфлікту, ніж великим та відомим компаніям: перші мали менше постачальників та клієнтів і менше досвіду роботи в умовах несприятливого бізнес-клімату, а також могли не знати про інституційні заходи з підтримки. Такий вплив на нові підприємства може мати важливі наслідки: кілька досліджень – як-от, Haltiwanger, Jarmin і Miranda (2013) і Criscuolo, Gal і Menon (2014) показують, що молоді фірми роблять значний внесок у створення робочих місць.<sup>278</sup>

Щодо інституційної довіри, Alasevich і Zejčirovic (2020) досліджують вплив насильства проти цивільних осіб на голосування, використовуючи дані виборів у Боснії та Герцеговині між 1990 та 2014 роками та враховуючи зміни

<sup>278</sup> Щодо впливу війни на подальший економічний розвиток, дещо оптимістично, варто процитувати Miguel та Roland (2011). Вони досліджують наслідки бомбардувань США у В'єтнамі (війна у В'єтнамі була найінтенсивнішою кампанією бомбардувань у військовій історії та принесла величезні гуманітарні втрати). Порівнюючи райони, які зазнали інтенсивних бомбардувань, з іншими районами з урахуванням місцевих демографічних і географічних характеристик та використовуючи підхід інструментальних змінних (IV) з відстанню до 17-ї паралелі демілітаризованої зони, бомбардування США не мало негативного впливу на показники місцевої бідності, рівень споживання, інфраструктуру, грамотність або щільність населення до 2002 року. Це свідчить про те, що навіть найінтенсивніші бомбардування в історії людства не створили пасток бідності у В'єтнамі, тобто ситуацій, у яких бідні люди не могли вирватися зі злиднів. Однак, на думку Dell і Querubin (2018), бомбардування посилити військову та політичну діяльність комуністичного повстанського руху, послабили місцеве управління, погіршили ставлення до США і влади Південного В'єтнаму та зменшили громадянську активність некомуністів.

в інтенсивності війни. Вони оцінюють негативний вплив на явку виборців, що зберігається вже понад 20 років. Насильство проти цивільних осіб спричиняє негативний ефект: респонденти в більш постраждалих громадах повідомляють про нижчу загальну довіру, довіру до інституцій та участь у виборах.

## **5 ПОБУДОВА КРАЩОГО РИНКУ ПРАЦІ**

У цьому підрозділі ми обговоримо варіанти політики для відновлення українського ринку праці. Як і в інших розділах цієї книги, основні припущення полягають у тому, що війна закінчилася, питання безпеки вирішено, довготривалого миру досягнуто, а Україна є кандидатом на вступ до ЄС. За нашим сценарієм західна частина України – особливо її сільська місцевість – значною мірою позбавлена воєнних руйнувань. Зрозуміло, що для провадження цих політик потрібен достатньо ефективний державний механізм. Тому перспектива вступу до ЄС є дуже важливою. Рух до ЄС може бути потужним інструментом для налагодження системної технічної допомоги, а також опосередковано сприяти підвищенню якості українських інституцій. Це важливо для успіху стратегії, описаної нижче, також із точки зору участі суспільства у відбудові. Як стверджував Justino (2022), спираючись на дані інших війн, економічне, соціальне та політичне відновлення України залежатиме не лише від реконструкції ринків та інфраструктури, а й від забезпечення відновлення суспільної єдності та довіри до інституцій, щоб будь-який український повоєнний уряд був здатний зберегти єдність населення.

Відродження економічної активності слід очікувати наприкінці війни. Як стверджує Hoeffler (2012), є переконливі докази того, що після закінчення війни темпи зростання в країнах перевищують середні (дивіденди миру). Він стверджує, що економічне зростання країн під час конфліктів у середньому приблизно на 1,6% на рік нижче порівняно з мирними країнами, але після закінчення війни їхня економіка відновлюється. Тим не менше, для відновлення цих економік, тобто повернення до довоєнного рівня, в середньому потрібно більше 20 років. Отже, ринок праці має бути достатньо гнучким, щоб зменшити потенційні перешкоди для відновлення та водночас пропонувати доходи групам, яким, імовірно, протягом досить тривалого часу буде важко знайти стабільну роботу. Це означає мати кращий ринок праці, ніж до війни, і всеосяжну систему соціального забезпечення.

Є чотири основні набори політик, які слід реалізувати в найближчі роки для відбудови кращого ринку праці:

1. Інвестиції в людський капітал майбутнього (компенсація втраченого

- освітнього часу в школах і перепідготовка тих, хто втратив роботу);
2. Краще використання наявного людського капіталу, збільшення економічної активності жінок та вирішення проблеми безробіття серед внутрішньо переміщених молодих працівників;
  3. Сталий захист найбільш уразливих груп населення;
  4. Сприяння поверненню ідей, якщо не людей: залучення українських біженців до створення робочих місць.

### 5.1 Інвестування в людський капітал майбутнього

Пандемія та війна створили величезні прогалини в освіті. Під час локдауну школи були закриті, у найкращому випадку запровадивши дистанційне навчання. Відразу після російського вторгнення більшість шкіл по всій країні було закрито. 25 лютого Міністерство освіти і науки України рекомендувало всім навчальним закладам оголосити канікули мінімум на два тижні.<sup>279</sup> Після цього міністерство рекомендувало або переходити на онлайн/дистанційне навчання, або продовжити канікули. Школи відкривалися переважно в дистанційному форматі. Більшість шкіл та університетів обирали онлайн навчання, якщо воно було відносно безпечним (ракетні удари були по всіх регіонах, тому очні заняття не рекомендовані навіть далеко від лінії фронту). Більшість шкіл та університетів закінчили навчальний 2021-22 рік онлайн, а на окупованих територіях тривали канікули (про це детальніше в розділі про освіту).

Ситуація лише частково покращується у 2022-23 навчальному році. Зовнішнє незалежне оцінювання, яке використовується для зарахування до закладів вищої освіти, проводилося пізніше, ніж зазвичай. Оскільки багато потенційних нових студентів є переселенцями чи біженцями за кордоном, було організовано кілька хвиль тестування, що зумовило зсув на один місяць початку 2022-23 навчального року для першокурсників. У школах ситуація складніша. Школи, які мають бомбосховища та віддалені від лінії фронту, почали працювати офлайн на початку вересня 2022 року, і батькам дозволили обирати, чи буде їхня дитина відвідувати школу чи навчатиметься дистанційно. На окупованих територіях Росія активно заохочувала перехід на російські навчальні програми, включно з імпортом підручників і відрядженням вчителів, але жодна школа не відкрилася там 1 вересня 2022 року.<sup>280</sup> Отже, для деяких учнів та студентів прогалини в освіті можуть бути більшими, ніж втрата одного року навчання. Усунення прогалин в освіті, накопичених за останні три роки, має стати першочерговим завданням під час відбудови України. Також

<sup>279</sup> Див.: <https://mon.gov.ua/ua/news/sergij-shkarlet-vsime-zakladam-osviti-rekomendovano-pripiniti-osvitnij-proces-ta-ogolositi-kanikuli-na-dva-tizhni>

<sup>280</sup> <https://sprotyv.mod.gov.ua/2022/09/02/shkoly-bez-ditej-okupanty-provalyly-pershe-veresnya/>

надзвичайно важливо покращити не лише кількість, але і якість освіти (Heckman (1998), Heckman (2006), Hanushek і Woessmann (2016)).

Існують різноманітні методи надання **компенсаційної освіти** учням, які відстали від програми після двох потрясінь, що сильно вдарили по шкільній системі України. Angrist, Djankov, Goldberg та Patrinos (2022) наводять деякі з них: (1) відкриття класів для українських біженців у деяких школах у сусідніх країнах, а також збільшення кількості учнів у частинах України, куди переїхало багато внутрішньо переміщених сімей; (2) репетиторство онлайн, телефоном чи особисто, можливо, із залученням українських вчителів, які покинули країну під час війни; (3) адаптація навчальних програм включно з наданням планшетів та онлайн доступу до українських підручників у країнах, які приймають біженців, щоб значна кількість дітей там змогли відновити доступ до стандартної шкільної освіти.

Компенсаторна онлайн-освіта може бути ключовим фактором залучення учнів до навчання. Як запропонували Werner і Woessmann (2021), для того, щоб це стало можливим, фундаментально важливо, щоб усі діти мали доступ до відповідних цифрових пристроїв і хороше підключення до Інтернету вдома. Те саме стосується вчителів, яким може знадобитися певна підготовка. Хоча онлайн-навчання навряд чи повністю замінить особисте навчання, щоденна взаємодія може краще підтримати когнітивний і соціально-емоційний розвиток дітей, ніж самостійне навчання. Крім допоміжного навчання у школах, ще два методи є доволі ефективними для зменшення освітнього відставання: репетиторство та наставництво. Репетиторство працює краще, коли його проводять педагоги чи інші фахівці, та в ранньому віці (Nickow, Ogeoroulos та Quan, 2020). Українські біженці за кордоном, серед яких велика частка вчителів, можуть значною мірою докластися до реалізації цієї місії.

**Перепідготовка** тих, хто втратив роботу, також є дуже важливою складовою інвестування в людський капітал. Масштабне переміщення, якого зазнало українське населення, знищило мільйони робочих місць. У повоєнній економіці деякі робочі місця відновляться, але значна частина їх зникне та буде замінена новими робочими місцями. Будівництво, розробка цивільної інфраструктури, охорона здоров'я, інформаційні технології – це ті галузі, які, ймовірно, стануть головними працедавцями у післявоєнній економіці. Будуть необхідні значні інвестиції у фізичний капітал, житлові будівлі та інфраструктуру (Blinov та Djankov (2022), KSE (2022)). Скорочення зайнятості в сільському господарстві й надалі ускладнюватиме життя тим, хто переїхав у сільську місцевість під час війни та вдався до натурального сільського господарства, щоб подолати кризу. Єдиним винятком у цьому масовому знищенні робочих місць є сільськогосподарські експортні галузі.

Оптимальне використання людських ресурсів у цьому контексті передбачає перекваліфікацію тих, хто втратив роботу. Український уряд виділив бюджет і заклав правову основу для перепідготовки робітників, але її реалізація буде складною, до того ж, через зростаючий попит на кваліфікованих робітників потрібно зробити набагато більше.<sup>281</sup>

Інвестиції в людський капітал за межами шкільної системи також можна заохочувати як фіскальними, так і нефіскальними стимулами (див., наприклад, Нескман, 1998).<sup>282</sup> Мотивацію людей можна посилити легшим доступом до перепідготовки, покращенням умов праці та іншими механізмами, що підвищують якість роботи.

### 5.2 Збільшення економічної активності жінок та вирішення проблем працевлаштування молоді

Одним зі способів компенсувати втрату переміщених працівників і людського капіталу внаслідок кризи біженців є збільшення економічної активності. Зокрема, слід заохочувати залученість жінок за допомогою сімейної політики, яка сприятиме працевлаштуванню. В Україні сімейна політика до війни була слабо розвинена та була здебільшого орієнтована на неформальний догляд за дітьми, дозволяючи жінкам брати декретні відпустки на термін до 3 років.<sup>283</sup>

Щоб заохочувати **економічну активність жінок** та водночас підтримувати народжуваність, пріоритет слід надавати не прямим виплатам батькам, які неофіційно доглядають за дітьми, а створенню фінансованої державою інфраструктури догляду за дітьми. Зараз в обласних центрах і містах-супутниках спостерігається суттєвий дефіцит дошкільних закладів, оскільки за останні 30 років було побудовано багато житла, але значно менше відповідної соціальної інфраструктури. Реконструкція житлового фонду має передбачати створення дитячих садків.

Фокус на формальному догляді за дітьми – це фундаментальна зміна порівняно з попередньою політикою. Наприклад, у президентській кампанії Віктора Ющенка 2004 року серед багатьох обіцянок була ідея суттєво збільшити виплати сім'ям з дітьми. Ця політика мала певний вплив на народжуваність, проте вочевидь не збільшила економічну активність жінок; а, можливо, і зменшила. Тенденція в країнах ОЕСР – це досягнення позитивної кореляції між рівнем народжуваності та залученням жінок до ринку праці. Важливо, щоб відбудова України рухалася в цьому напрямку, використовуючи

<sup>281</sup> Див.: ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» щодо окремих аспектів підготовки якісних робітників в умовах військового стану та відновлення економіки. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2312-IX#%23Текст>

<sup>282</sup> Becker, Grosfeld, Grosjean, Voigtlae та Zhuravskaya (2020) досліджують довгостроковий вплив вимушеної міграції поляків після Другої Світової війни на інвестиції в освіту та доводять, що поляки з сімейною історією вимушеної міграції сьогодні значно освіченіші за решту поляків. Автори стверджують, що ці результати зумовлені зсувом пріоритетів від матеріальних благ до інвестицій у людський капітал.

<sup>283</sup> Джерело: Закон України «Про відпустки», с. 18.

експерименти, проведені в Європі з політиками поєднання роботи та сім'ї.

Досвід інших країн, залучених у конфлікти, також свідчить про те, що **безробіття молоді** може бути серйозною проблемою у відбудові українського ринку праці. Основні перешкоди тут пов'язані із застарілими навичками, набутими під час отримання формальної освіти, і труднощами у пошуку підходящої роботи, якщо ринок праці погано працює. Ретельний перегляд навчальних програм, особливо професійно-технічної освіти, напевне підвищить ринкову цінність навичок, отриманих під час навчання. Забезпечення можливостей дуальної вищої освіти, що передбачає навчання як в освітніх закладах, так і на підприємствах, відповідно до німецької традиції *fachschule*, є ще одним шляхом, який варто дослідити (більше про це в розділі про освіту). Політика з полегшення пошуку підходящої роботи має бути адаптована до потреб молоді. Адже зростання безробіття серед молоді було ключовою проблемою в багатьох країнах після війни через труднощі з інтеграцією молоді до ринку праці.

Підтримка **внутрішньо переміщених осіб (ВПО) буде одним** із головних викликів для повоєнної України. Міжнародний досвід надає важливі інсайти щодо заходів, які можуть зменшити безробіття серед них. Тут ми спираємося на всебічний огляд наявної літератури про інтервенції спрямовані на працевлаштування біженців та ВПО, зроблений Schuettler і Caron (2020). У подоланні обмеження ліквідності та втрати активів, пов'язаних із вимушеним переселенням, можуть допомогти заходи, які забезпечують переміщених осіб фінансовим капіталом.<sup>284</sup> Вони можуть бути двох типів: регулярні (умовні чи безумовні) виплати (трансферти) або одноразові гранти чи кредити. Досвід програм трансфертів свідчить про те, що вони зменшують рівень бідності та збільшують витрати на базові потреби. Вплив готівкових виплат, ваучерів чи надання продуктів харчування в натуральній формі подібний, але готівка дає більшу гнучкість. Вона дозволяє переміщеним особам заощаджувати або інвестувати в освіту, що покращує перспективи працевлаштування в майбутньому. Програми повторюваних трансфертів не видаються ефективними в плані позитивного впливу на зайнятість дорослих, хоча вони можуть надати переміщеним особам певну стабільність для пошуку кращої роботи.<sup>285</sup> Разові гранти або передача активів мають частково іншу мету: допомогти біженцям і ВПО компенсувати втрату активів, полегшити доступ до кредитів і підтримати їх у започаткуванні власного бізнесу чи самозайнятості. Це особливо важливо, коли місцеві ринки праці не в змозі впоратися з шоком

<sup>284</sup> Наразі держава щомісячно виплачує по 2000 грн на дорослу ВПО та 3000 грн на дитину. Це еквівалент 69 доларів США та 103 доларів США за курсом до повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року (23 лютого 2022 року обмінний курс гривні до долара був 29,15). Ці трансферти вкрай низькі: у січні 2022 року прожитковий мінімум на дорослу особу працездатного віку становив 6032 грн.

<sup>285</sup> Дослідження, особливо щодо сирійських біженців, вказують на підвищення вимог до мінімальної заробітної плати та умов роботи, за яку готові взятися переміщені працівники.



пропозиції робочої сили, пов'язаним із прибуттям вимушених мігрантів. Ці заходи можуть позитивно вплинути на доходи, але правова невизначеність і нечіткі перспективи на майбутнє можуть зменшити цей вплив. У боротьбі з бідністю найкраще працює комбінований підхід, який включає гранти, підприємницьку підготовку, фінансову інклюзивність для найбідніших верств населення тощо.

Що стосується людського капіталу, програми підготовки можуть вирішити проблему невідповідності навичок, із якою ВПО ризикують зіткнутися на новому ринку праці, незважаючи на те, що дослідження про вплив програм, що зосереджуються лише на навичках, не дуже позитивні. Крім того, статус переселенця пов'язаний з іншими проблемами, які слід враховувати поряд із відсутністю необхідних навичок: законодавство щодо переміщених осіб, обмеження участі, можлива потреба подальшої зміни професії чи місця проживання. Хоча точних досліджень усе ще бракує, здається, інвестиції в ІТ та навички програмування мають позитивний ефект для ВПО: це територіально неприв'язані навички, які пропонують конкурентоспроможну зарплату, дозволяють людям працювати віддалено за наявності лише комп'ютера та підключення до Інтернету, мають високий попит у країнах із високими доходами, дають можливість телеміграції. Щоб допомогти врівноважити пропозицію робочої сили та попит на неї, служби з пошуку роботи можуть допомогти вимушеним мігрантам подолати інформаційну асиметрію та пов'язану з переміщенням втрату соціальних зв'язків. Досвід біженців у країнах із високими доходами свідчить про те, що відповідні програми позитивно впливають на працевлаштування, коли для нього існують можливості. Однак ці сервіси не можуть замінити особисті зв'язки: вони радше повинні підтримувати їх відновлення. Чим інтенсивніша та більш індивідуалізована підтримка – тим краще, але, звісно, тим вона й дорожча.

Щодо субсидованої зайнятості в приватному секторі: субсидування заробітної плати для ВПО та біженців, здається, збільшує короткострокову зайнятість, але довгостроковий ефект менш очевидний. Що стосується зайнятості в державному секторі, то часто використовувалися програми трудомістких громадських робіт, особливо в країнах із низькими й середніми доходами, щоб поєднати нагальну потребу в робочій силі після шоку (наприклад, стихійного лиха) та потребу забезпечити дохід та роботу переміщеним особам. Вони потенційно можуть мати важливий позитивний короткостроковий вплив на дохід, активи та споживання, тоді як у довгостроковій перспективі можуть спотворити ринок праці, витіснити постійну зайнятість і зменшити ймовірність подальшого працевлаштування. З огляду на масове руйнування міст та інфраструктури, спричинене російським вторгненням, і відповідну потребу в робочій силі для відновлення, програми громадських робіт можуть

відігравати важливу роль для підтримки присутності ВПО на ринку праці. Однак їх слід розробляти дуже ретельно, враховуючи також демографічний профіль вимушено переміщених осіб.<sup>286</sup>

Що стосується інтервенцій, опосередковано пов'язаних із покращенням перспектив працевлаштування переміщених осіб, психологічна підтримка матиме вирішальне значення для запобігання проблемам психічного здоров'я через переміщення, які погіршують можливості вимушених мігрантів брати участь у ринку праці. Водночас потрібно на законодавчому рівні забезпечити, щоб правова база – як національна, так і місцева – не була перешкодою для інтеграції ВПО та біженців, які повертаються.

Розробники політик мають також враховувати іншу сторону – приймаючі громади. Існуючі дослідження про вплив біженців на країни призначення не можна екстраполювати на переміщення всередині України: зміцнення національної ідентичності, відсутність мовних бар'єрів і широка солідарність мають пом'якшити багато проблем, які виникли деінде. Проте все одно важливо розуміти, що певні тертя виникнуть і тут. Аналіз громадянської війни в Колумбії, проведений Morales (2018), свідчить про те, що спричинене конфліктом збільшення пропозиції робочої сили в короткостроковій перспективі знижує заробітну плату, але подальша еміграція місцевих працівників допомагає пом'якшити ці наслідки. Вплив на зарплату зберігається лише для низькокваліфікованих жінок, що свідчить про вразливість цієї групи до прибуття вимушених переселенців. Стосовно того ж конфлікту Calderón-Mejía та Ibáñez (2016) показують, що внутрішня міграція суттєво знижує заробітну плату некваліфікованих працівників у містах, які конкурують за роботу з вимушеними мігрантами. Отже, фокус на створенні робочих місць буде наріжним каменем для позитивної інтеграції ВПО до місцевих громад.

Щоб подолати потенційну нестачу робочої сили, особливо в будівельному секторі, Україна також може подумати про залучення **мігрантів із-за кордону**. Перед повномасштабним вторгненням чистий приплив мігрантів до України становив у середньому 17,5 тисяч осіб на рік, починаючи з 2005 року. Цього було недостатньо, щоб компенсувати падіння кількості наявного населення, яке становило в середньому 237,5 тисячі осіб за той самий період. Україна була не надто привабливим місцем для міграції, оскільки на її східному та західному кордонах були привабливіші альтернативи як з точки зору доходу на особу, так і соціального захисту. Тоді як статус кандидата до ЄС має підвищити привабливість України, низькі доходи можуть залишатися значним стримуючим фактором для імміграції.

<sup>286</sup> У червні уряд ухвалив зміни до законодавства, які спрощують залучення офіційно безробітних осіб до тимчасових громадських робіт, які переважно полягають у розбиранні завалів на об'єктах, що постраждали від бомбардувань, будівництві захисних споруд тощо. Ця тимчасова робота оплачується у розмірі мінімальної заробітної плати (6500 грн. на місяць), а відмова від такої роботи тягне за собою припинення надання допомоги з безробіття. Зважаючи на те, що така робота часто вимагає фізичної сили, а оплата є досить низькою, така практика не є продуманою.

Статус України як кандидата до ЄС та захист нею демократичних цінностей також може сприяти імміграції тих, хто виступає проти нинішніх режимів у Білорусі та Росії. До вторгнення 2014 року ставлення до росіян в Україні було дуже позитивним: згідно з регулярним опитуванням КМІС, у листопаді 2013 року 82% респондентів описали своє ставлення до Росії як радше позитивне або дуже позитивне і лише 10% – як негативне.<sup>287</sup> Однак повномасштабне вторгнення 2022 року, природно, призвело до помітного погіршення настроїв. Зараз абсолютна більшість населення виступає за закриття кордонів і мінімізацію контактів з росіянами та білорусами.<sup>288</sup> Ставлення українців до мешканців цих двох країн наразі дуже негативне.<sup>289</sup> У цьому контексті український уряд може розглянути інші країни як потенційні джерела мігрантів. Важливо зазначити, що нещодавня популярність України в західних ЗМІ може привести до збільшення кількості західних активістів, які відвідають країну. Хоча їхня абсолютна кількість буде невеликою, їхній досвід і свіжий погляд на багато суттєвих питань можуть стати великим поштовхом для українців, які працюватимуть і навчатимуться разом із ними.

### 5.3 Допомога найбільш незахищеним верствам населення: особам, які втратили роботу, ветеранам, вразливим і літнім працівникам

Bertheau, Acabbi, Barcelo, Gulyas, Lombardi та Saggio (2022), порівнюючи вплив **втрати роботи** за три десятиліття в Австрії, Данії, Франції, Італії, Португалії, Іспанії та Швеції, стверджують, що наслідки втрати роботи для працівників у різних країнах Європи є дуже різними. Втрата доходів є найменшою для працівників у скандинавських країнах: через п'ять років після переміщення заробітки працівників у скандинавських країнах приблизно на 10% нижчі, ніж до переміщення. Найгірше почуваються працівники з країн Південної Європи, чий заробіток приблизно на 30% нижчий. Значна частина цих відмінностей зумовлена негнучкістю ринку праці: близько 20% переміщених працівників в Іспанії, Португалії та Італії (і лише 5% у Швеції та Данії) не можуть знайти роботу через п'ять років після переміщення. Цікаво, що спостережувані характеристики працівників і роботодавців не впливають на негативний ефект від втрати роботи. Вирішальними видаються інститути ринку праці: проведений авторами аналіз показує, що «загальні витрати країни на активну політику на ринку праці є ключовим фактором, який визначає втрату доходів спричинену втратою роботи», тоді як «інші інституційні фактори, такі як

<sup>287</sup> Цікаво, що подібне опитування в Росії, проведене Левада-Центром у 2008-2019 роках, постійно демонструвало менш прихильне ставлення російських респондентів до України, ніж українців до Росії – [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20211217\\_stav/01.JPG](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20211217_stav/01.JPG)

<sup>288</sup> З 1 липня 2022 року Україна має візовий режим з Росією. Поки з Білоруссю зберігається безвізовий режим для допомоги українцям, які тікають з окупованих територій через Росію та Білорусь, але фактично пересування через кордон із Білоруссю закрито.

<sup>289</sup> У випадку з Росією це посилюється тим фактом, що навіть антипутінські росіяни часто несвідомо є імперіалістично налаштованими, дотримуючись нарративу про «братні народи», розробленого в Російській імперії 19 сторіччя, який пізніше розвивав та підтримував СРСР. Українці з самого початку ставили під сумнів цю концепцію, але в Росії вона все ще є частиною історичного нарративу, тому більшість росіян ніколи її не ставять під сумнів.

залученість до профспілок та законодавство про охорону праці, мають дуже обмежений вплив». Результати цього дослідження вказують на те, з якими серйозними наслідками можуть зіткнутися українські працівники після війни. Багато з них втратили роботу, а отже, ризикують зазнати постійних втрат заробітку: справді, структура ринку праці в Україні більше нагадує структуру ринків праці Південної Європи, ніж скандинавських країн. Щоб протистояти цьому, потрібно фокусуватися на активних політиках на ринку праці (державна допомога у працевлаштуванні, навчання, стимули до працевлаштування у поєднанні з допомогою з безробіття тощо).

Повномасштабне вторгнення призвело до різкого зростання попиту на **допомогу з безробіття** та послуги з працевлаштування, які пропонує державна служба зайнятості. Витрати на допомогу з безробіття розширили бюджетний дефіцит настільки, що уряд вирішив обмежити допомогу рівнем 1,5 мінімальної заробітної плати.<sup>290</sup>

Зменшення виплат може змусити багатьох потенційних працівників перейти з допомоги з безробіття на соціальну допомогу для малозабезпечених, знижуючи їхнє залучення до робочої сили. Кращою стратегією може бути реформування допомоги з безробіття таким чином, щоб розширити покриття програми страхування на випадок часткового безробіття, тобто заходів, які дозволяють одержувачам допомоги з безробіття отримувати виплати одночасно працюючи на низькооплачуваній роботі та запровадити страхування заробітної плати (надання працівникам, які змінюють роботу, тимчасової зарплатної субсидії).<sup>291</sup> Очевидно, що створення таких схем вимагає інституційної спроможності та ресурсів. Тут технічна допомога з боку ЄС – і, можливо, також міжнародне фінансування – можуть бути особливо важливими.

Правильно розроблене страхування на випадок часткового безробіття також може допомогти у вирішенні проблеми **неформальної зайнятості**. Неформальна зайнятість має тенденцію до зростання в періоди економічних криз, включно з війнами (Looney, 2006): у нестабільних і конфліктних ситуаціях для значної частини населення немає альтернативи роботі в неформальній економіці, щоб забезпечити себе засобами до існування. Є принаймні три причини, чому Україна, ймовірно, відчує цю тенденцію: (1) зростання бідності та економічних труднощів посилять стимули ухилятися від декларування доходів; (2) масштаби внутрішньої вимушеної міграції можуть бути пов'язані

<sup>290</sup> Відповідно до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо деяких питань функціонування сфер зайнятості та загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття», особа може почати отримувати допомогу з безробіття після подання (фізично або онлайн) необхідних документів (кількість яких зменшилася). Внутрішньо переміщені особи (ВПО) мають право на отримання пільг, і якщо вони не можуть надати деякі документи, допускається отримання інформації з альтернативних джерел (переважно реєстри, наприклад, податкової служби), проте люди, які емігрували за кордон і не повернулися протягом 30 днів, не мають права на такі пільги.

<sup>291</sup> Див. Voegi та Cahuc (2022)

зі зростанням рівня тіньової зайнятості, оскільки імміграція позитивно корелює з розміром неформального ринку праці (Bosch та Farré, 2010); (3) послаблення інститутів, відповідальних за протистояння цьому явищу, і зміна пріоритетів після конфлікту можуть створити більш сприятливе середовище для чорної (або сірої) економіки. Навіть якщо в короткостроковій перспективі неформальна зайнятість не є першочерговою проблемою, ми вважаємо, що, враховуючи зокрема перспективу вступу до ЄС, слід докласти зусиль для запобігання значному поширенню неформальної зайнятості в країні. Це також підвищить ефективність розподілу ресурсів, призначених для працівників. Щоб не заохочувати «перетікання» робочих місць у неформальний сектор, адміністративне та податкове навантаження на зайнятість мають бути якомога нижчими.

Що стосується **оподаткування праці**, то загальне податкове навантаження на робочу силу в Україні приблизно відповідає показникам інших європейських країн.<sup>292</sup> Зараз в Україні наймані працівники (за винятком кількох специфічних категорій) повинні сплачувати зі своєї бруто-заробітної плати 18% податку на доходи фізичних осіб, 1,5% військового збору та ще 22% внеску на соціальне страхування (ЄСВ). ЄСВ фінансує велику кількість соціальних програм і зокрема державні пенсії. Станом на IV квартал 2021 року в країні налічувалося 15,6 млн працюючих (за методологією МОП) і 10,841 млн пенсіонерів. Більше того, близько однієї п'ятої працівників працюють у неформальному секторі, а, отже, не сплачують ЄСВ, а ще 1,4 мільйона є самозайнятими, які сплачують нижчий ЄСВ (як правило, 22% мінімальної зарплати). Все це ускладнює зниження податків без зниження соціального захисту. Однак, прогрес у скороченні неформального сектору – за допомогою більш жорсткого контролю та більш тісного зв'язку між внесками та соціальним страхуванням – можна було б явно прив'язати до зниження податкового навантаження на робочу силу.

Кількість людей, **які отримали травми під час війни**, продовжує зростати. Хоча статистичних даних щодо емоційного та психологічного впливу війни мало, її негативний вплив на загальний стан здоров'я виходить далеко за межі фізичних травм. Murthy і Lakshminarayana (2006), аналізуючи результати досліджень впливу війни на психічне здоров'я, виявили, що серед наслідків війни вплив на психічне здоров'я цивільного населення є одним із найістотніших. Дослідження свідчать про значне зростання захворюваності та поширеності психічних розладів.

Інклюзивна інфраструктура та політика працевлаштування людей з обмеженими можливостями можуть розширити спроможності людей з інвалідністю та полегшити їхню участь у відбудові та розвитку. Див.,

<sup>292</sup> Див.: <https://taxfoundation.org/publications/comparison-tax-burden-labor-oecd/>



наприклад, ICED (2019) з описом ключових викликів і перспектив у законодавчому плануванні, розробці та фінансуванні інфраструктури для людей з обмеженими можливостями.

Особливу увагу також слід приділяти реінтеграції осіб, які служать у Збройних Силах України чи інших підрозділах, залучених до бойових дій, після їхнього повернення до цивільного життя. Реінтеграція **ветеранів** вимагає адаптації програм професійної підготовки та охорони здоров'я до конкретних потреб осіб, які брали участь у бойових діях (Angrist, 1990).<sup>293</sup> В Україні вже є Міністерство у справах ветеранів, подібне до хорватського, і ще до повномасштабного вторгнення воно працювало з понад 400 тисячами ветеранів війни.<sup>294</sup> 29 липня 2022 року Верховна Рада ухвалила Закон, який має допомогти колишнім військовим адаптуватися до цивільного життя.<sup>295</sup> Основна ідея полягає в тому, що право на соціальну та професійну адаптацію тепер мають особи, які залишають військову службу, а також члени сімей таких осіб, у тому числі члени сімей загиблих ветеранів війни.

Дослідження, переважно зі США, щодо довгострокового впливу війни на **працевлаштування ветеранів** вказують на значне та тривале зниження зарплати упродовж років після завершення військової служби.<sup>296</sup> Багато ветеранів також мають проблеми з поверненням до цивільного життя.<sup>297</sup> Як зазначили Courpe та Obrizan (2016), велика кількість самогубств серед українських солдат свідчить про те, що це є і буде великою проблемою для України.<sup>298</sup> Вже у 2019 році згідно з даними ВООЗ стандартизованими за віком, Україна була 19-ою країною у світі за рівнем самогубств із 17,7 самогубств на 100 тис. населення; ця проблема може лише загостритися після війни.<sup>299</sup>

Як зазначає Demers (2011), громади відіграють ключову роль у реінтеграції ветеранів. Вона пропонує три варіанти політики, які можуть принести користь ветеранам: (1) групи підтримки, щоб ветерани могли поділитися своїми історіями та психологічно розвантажитися; (2) перехідні групи для сімей і друзів ветеранів; (3) компетентнісний тренінг із військової культури для практикуючих фахівців у сфері психічного здоров'я (як-от, терапевти, соціальні працівники та консультанти). Останні дві пропозиції зумовлені необхідністю дізнатися про специфічні потреби ветеранів та найкращі практики їхнього задоволення. Тут може стати в пригоді досвід асоціацій ветеранів США.

<sup>293</sup> Див., наприклад, Dunigan, Gore, Kidder, Schwillie, Cherney та Sladden (2020) з оглядом та аналізом практик у федеральних агенціях США.

<sup>294</sup> Міністерство ветеранів Хорватії (хорв. Ministarstvo hrvatskih branitelja, МНВ, <https://branitelji.gov.hr/>)

<sup>295</sup> ЗАКОН УКРАЇНИ Про внесення змін до пункту 5 статті 8 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо системи переходу від військової кар'єри до цивільного життя.

<sup>296</sup> Див., з-поміж іншого: Angrist (1990); про втрати від призову в Нідерландах: Imbens і Klaauw (1995). Навіть якщо, як у випадку Другої світової війни, в середньому ветерани заробляють більше, це відбувається через невідповідний відбір до армії, як показали Angrist і Krueger (1994).

<sup>297</sup> Наприклад, за даними опитуванням, проведеного дослідницьким центром Pew Research Center, 44% ветеранів, які служили після атак 11 вересня 2001 року, стверджують, що їм було важко адаптуватися до цивільного життя. <https://www.pewresearch.org/social-trends/2011/10/05/war-and-sacrifice-in-the-post-911-era/>

<sup>298</sup> Про це див. також: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60318298>, [https://en.wikipedia.org/wiki/Suicide\\_in\\_Ukraine](https://en.wikipedia.org/wiki/Suicide_in_Ukraine)

<sup>299</sup> Чоловіки: 32,7, Жінки: 4,7. Джерело: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_suicide\\_rate](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_suicide_rate)



Що стосується політики ринку праці, спеціальні заходи, спрямовані на ветеранів, можуть полегшити їхню реінтеграцію. Знов-таки, більшість досліджень базуються на даних США. Наприклад, Heaton (2012) вважає, що податкові пільги для ветеранів з інвалідністю мають значний вплив на зниження їхнього безробіття. Angrist (1993) доводить, що субсидована освіта та професійна підготовка можуть підвищити рівень освіти та відповідно зарплату, причому ефект найвищий для тих, хто навчався у коледжі чи аспірантурі.

Стосовно поточної ситуації в Україні є певні застереження: (i) точні цифри учасників бойових дій є секретними, але за попередніми оцінками маємо від 700 тисяч до 1 мільйона солдат, які зараз воюють за Україну, серед яких 30-40 тисяч поранених і 9 тисяч загиблих; (ii) учасниками бойових дій є призовники і добровольці; (iii) статус ветерана війни в деяких випадках може бути важко визначити; (iv) порівняно з іншими історичними епізодами, ветерани не «повернуться додому» в «нормальну» ситуацію, а будуть змушені зіткнутися з труднощами, пов'язаними з відбудовою.<sup>300</sup> Той факт, що в армії задіяно багато добровольців, полегшує реінтеграцію, як свідчать міжнародні дослідження. Angrist (1998), зокрема, виявив, що солдати-добровольці, які служили на початку 1980-х років, отримували значно вищу зарплату, ніж цивільні зі схожими навичками, під час служби в армії, і мали вищі показники зайнятості після служби. Проблеми з визначенням статусу ветеранів та рівень руйнування житла в Україні ускладнюють вирішення цього питання.

Нарешті, проблеми зі стійкістю української пенсійної системи свідчать про те, що достроковий вихід на пенсію не можна застосовувати у значних масштабах для боротьби із втратою роботи. Тим не менш, для тих працівників, які наближаються до пенсійного віку та чиї навички не потрібні на новому ринку праці, подовження тривалості виплати допомоги з безробіття могло б стати свого роду переходом до пенсії.

### **5.4 Сприяння поверненню ідей, якщо не людей**

Україна зазнала значного впливу людей під час війни, і ця втрата може бути не тимчасовою, оскільки велика кількість емігрантів, здається, не планують повертатися додому в короткостроковій перспективі. Чим довше триватиме активне військове протистояння, тим більшою буде частка мігрантів, які акліматизуються в країні перебування, а отже, тим більшим для них є ризик залишитися там навіть після встановлення миру. Опитування мігрантів у Німеччині показує, що 90% українських біженців хочуть знайти роботу в Німеччині, а 22% вже працюють або планують розпочати роботу найближчим часом. Навіть у довшій перспективі, наприклад два роки, більшість біженців

<sup>300</sup> Див.: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-62635359>

не планують повертатися. Як ми згадували вище, українські **біженці** молоді та відносно добре освічені. Особливий дефіцит кадрів, імовірно, виникне у сферах охорони здоров'я та освіти.

Важливо уникнути подвійного оподаткування доходів біженців. У ЄС, як правило, існує 183-денний (піврічний) поріг проживання, після якого резидент іншої держави може бути визнаний резидентом приймаючої країни й набуде обов'язку сплачувати податки. Цього ризику зараз зазнають українські біженці.<sup>301</sup> Щоб не обтяжувати біженців, які і без того перебувають у скрутному становищі, країни ЄС мають відмовитися від подвійного оподаткування на період війни. Це спонукало б деяких біженців не переносити своє податкове резидентство до інших країн. Питання подвійного оподаткування особливо актуальне для тих, хто працює віддалено. Однак Європейська Комісія не має великих повноважень щодо цього, окрім переконання, щоб вплинути на рішення окремих країн.

Навіть якщо багато біженців не повернуться після закінчення війни, між українцями за кордоном і внутрішньою робочою силою може існувати певна взаємодія. Підключення до Інтернету та географічна близькість до країни призначення значно зменшують масштаби відпливу мізків, пов'язаного з міграцією кваліфікованих працівників. Показовим у цьому плані є досвід біженців до Німеччини з колишньої Югославії. Найбільше зростання експорту з колишньої Югославії було зареєстровано в секторах із найвищою часткою біженців, які покинули країну, щоб поїхати до Німеччини – див. Bahar, Hauptmann, Özgüzel і Rapoport (2019).

Одним із небагатьох позитивних наслідків пандемії COVID-19 стало помітне збільшення кількості людей, які працюють віддалено. За матеріалами сайту з пошуку роботи [work.ua](https://www.work.ua) частка вакансій, які дозволяють працювати віддалено, виросла з 3,4% від усіх вакансій у 2-му кварталі 2019 року до 6,4% у 2-му кварталі 2020 року та до 6,5% у 2-му кварталі 2021 року.<sup>302</sup> З початком повномасштабного вторгнення ця частка ще виросла до 13,9% у 2-му кварталі 2022 року (щоправда, абсолютна кількість вакансій значно зменшилася). Низька абсолютна кількість вакансій для віддаленої роботи призвела до трикратного збільшення кількості відгуків на них – з 31 на вакансію у 2-му кварталі 2021 року до 104 у 2-му кварталі 2022 року.

**Віддалена робота** може стати потужним інструментом для повернення в Україну частини людського капіталу, втраченого внаслідок конфлікту. Крім того, за допомогою біженців можна організувати компенсаційне навчання для подолання прогалів в освіті, спричинених війною, оскільки значна частина

<sup>301</sup> Джерело: <https://www.dlapiper.com/fr/france/insights/publications/2022/09/tax-considerations-for-ukrainian-refugees-and-their-employers/>

<sup>302</sup> Див.: <https://www.work.ua/news/ukraine/2172/>

біженців – це колишні вчителі. Програма індивідуального навчання онлайн, у якій волонтери з числа студентів університету працювали індивідуальними репетиторами для учнів середньої школи із бідних родин під час пандемії в Італії, ефективно підвищила когнітивні досягнення, соціально-емоційний розвиток і психологічний стан учасників, при цьому вплив був особливо сильним для дітей із низьким рівнем соціально-емоційних навичок.<sup>303</sup> Крім того, низькотехнологічне втручання через надсилання батькам SMS-повідомлень з основними наборами завдань та живе спілкування телефоном із репетиторами, схоже, покращило когнітивні результати дітей (Angrist, Bergman та Matsheng, 2020). Ці приклади демонструють, що допомога, яка надається за допомогою дистанційних інструментів, може ефективно пом'якшити згубний вплив закриття шкіл на розвиток дітей.

## 6 ВИСНОВКИ

Український ринок праці потребує не лише відновлення. Його потрібно відновити кращим, аніж він був. З безпрецедентними викликами, пов'язаними з відбудовою країни, можна впоратися лише за умови кращого функціонування ринку праці. Мільйонам працівників доведеться змінити роботу. Заповнення вакансій у багатьох випадках буде ускладненим через часті зміни місця проживання через руйнування житлового фонду та невідповідність між навичками переміщених працівників і потребами підприємств, релокованих через війну. Потрібно буде інтегрувати до ринку праці колишніх біженців, внутрішньо переміщених осіб, ветеранів війни, часто травмованих фізично чи психологічно внаслідок війни.

Щоб подолати проблеми відбудови країни, доведеться залучити до ринку праці значно більшу частину населення працездатного віку, ніж до війни. Також потрібно буде інтегрувати та залучити до відновлення України іммігрантів з інших країн. У цьому розділі ми провели огляд подій з початку повномасштабної війни, спираючись на всі джерела даних, які нам вдалося зібрати. Ми також проаналізували літературу, що містить оцінки впливу політик на ринку праці інших європейських країн, які пережили військові конфлікти в недавньому минулому. На основі цих фактів і висновків ми запропонували набір політик, які можна було б запровадити, можливо, за технічної підтримки країн ЄС, які мають багаторічний досвід реалізації подібних заходів. Ці політики спрямовані на вирішення вже існуючих структурних проблем, а також реагування на нові виклики, пов'язані з війною. Немає єдиного пріоритету: для України принципово інвестувати в людський капітал майбутнього, підвищити рівень економічної активності, допомогти найбільш незахищеним верствам населення і певним чином залучити до відбудови людський капітал, який емігрував за кордон.

<sup>303</sup> Див. Carlana та La Ferrara (2021).

Ця політика вимагатиме великих бюджетних витрат, особливо для країни, яка виходить із війни. Хто має платити за ці заходи – це питання, яке мають вирішити європейські політики. Одним із варіантів є спрямування на відновлення України надприбутків таких країн як Норвегія та Нідерланди зумовлених стрибком цін на нафту та газ.

Щодо політик на ринку праці доречно зробити кілька зауважень.

Запропоновані політики можна поділити на постійні (структурні) та одномоментні.

З одного боку, ми пропонуємо заходи, що стосуються архітектури майбутніх українських інститутів ринку праці та соціальної підтримки, як-от часткове страхування на випадок безробіття, підтримку, яку можна отримати за умови працевлаштування, та активні політики на ринку праці. Ці заходи мають бути постійними та у довгостроковій перспективі фінансуватися українськими платниками податків на постійній основі.

З іншого боку, деякі заходи, запропоновані в цьому розділі, мають охоплювати період невдовзі після закінчення війни та вирішувати невідкладні проблеми, що виникнуть на ринку праці. Серед них – програми громадських робіт та створення інфраструктури, яка дозволить масштабувати віддалену роботу та дистанційне навчання. Насправді деякі з цих заходів потрібно вжити ще до закінчення війни. Зокрема, компенсаційне навчання, яке має подолати величезне відставання в освіті, якого зазнали чимало українських учнів спочатку через COVID-19, а згодом – через війну. Програми, адаптовані до конкретних потреб ВПО, також дуже потрібні вже сьогодні, а не лише завтра.

Ці екстрені програми мають фінансуватися переважно за рахунок інструментів, пов'язаних зі вступом до ЄС, за можливості через надання грантів, а не позик. Окрім структурних фондів ЄС, може бути задіяний SURE, європейський інструмент тимчасової підтримки для пом'якшення ризиків безробіття в надзвичайних ситуаціях. Наразі SURE доступний для держав-членів, які потребують мобілізації значних коштів для боротьби з негативними економічними та соціальними наслідками пандемії. Він надає фінансову допомогу обсягом до 100 мільярдів євро у вигляді позик від ЄС для вирішення проблеми раптового збільшення державних витрат на збереження робочих місць.<sup>304</sup> У контексті процесу вступу сфера діяльності SURE може бути розширена, щоб підтримати зусилля, спрямовані на відбудову кращого ринку праці в Україні.

Прогрес, досягнутий у впровадженні цих політик, потрібно постійно моніторити та ретельно оцінювати. Отже, необхідно докласти значних зусиль для того,

<sup>304</sup> Див.: [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en)

щоб Україна мала сучасну систему статистичного моніторингу ринку праці (наявні дані недостатньо деталізовані та узгоджені). Це сприяло б більш адресному та ефективному розподілу соціальних трансфертів.

Україна протягом століть була брамою Європи. Людський капітал, зібраний у ній, є активом для всього континенту. Збереження та зміцнення цього людського капіталу є пріоритетом для всього Європейського Союзу.

### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Alacevich, Caterina and Dijana Zejcirovic, «Does violence against civilians depress voter turnout? Evidence from Bosnia and Herzegovina,» *Journal of Comparative Economics*, 2020, 48 (4), 841–865.

Angrist, Joshua and Alan B. Krueger, «Why Do World War II Veterans Earn More Than Non- veterans?,» *Journal of Labor Economics*, 1994, 12 (1), 74–97.

Angrist, Joshua D., «Lifetime Earnings and the Vietnam Era Draft Lottery: Evidence from Social Security Administrative Records,» *The American Economic Review*, 1990, 80 (3).

Angrist, Joshua D., «The Effect of Veterans Benefits on Education and Earnings,» *ILR Review*, 1993, 46 (4), 637–652.

Angrist, Joshua D., «Estimating the Labor Market Impact of Voluntary Military Service Using Social Security Data on Military Applicants,» *Econometrica*, 1998, 66 (2), 249–288.

Angrist, Noam, Peter Bergman, and Moitshepi Matsheng, «School's Out: Experimental Evidence on Limiting Learning Loss Using «Low-Tech» in a Pandemic,» Working Paper 28205, National Bureau of Economic Research 2020.

Angrist, Noam, Simeon Djankov, Pinelopi Goldberg, and Harry Patrinos, «The Loss of Human Capital in Ukraine,» *Vox EU*, 2022, 27 April.

Aslund, Anders, «Kremlin Aggression in Ukraine: the Price Tag,» Report March 19, 2018, wiiw 2018. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/kremlin-aggression-in-ukraine-the-price-tag/>.

Bahar, Dany, Andreas Hauptmann, Cem Özgüzel, and Hillel Rapoport, «Migration and Knowledge Diffusion: The Effect of Returning Refugees on Export Performance in the Former Yugoslavia,» *The Review of Economics and Statistics*, 2019, pp. 1–50.

Becker, Sascha O., Irena Grosfeld, Pauline Grosjean, Nico Voigtlae, and Ekaterina Zhuravskaya, «Forced Migration and Human Capital: Evidence from Post-WWII Population Transfers,» *American Economic Review*, 2020, 110 (5), 1430–63.

Bertheau, Antoine, Edoardo Maria Acabbi, Cristina Barcelo, Andreas Gulyas, Ste-

fano Lombardi, and Raffaele Saggio, «The Unequal Cost of Job Loss across Countries,» 2022.

Blinov, Oleksiy and Simeon Djankov, «Ukraine's Recovery Challenge,» *Vox EU*, 2022, 31 May.

Boeri, Tito and Pierre Cahuc, «Labor Market Insurance Policies in the XXI Century,» *Annual Review of Economics*, forthcoming, 2022.

Bosch, Mariano and Lía Farré, «Immigration and the Informal Labor Market,» *Available at SSRN 2374624*, 2010.

Bratti, Massimiliano, Mariapia Mendola, and Alfonso Miranda, «Hard to Forget: The Long- Lasting Impact of War on Mental Health,» *Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies Working Paper*, 2015, (388).

Calderón-Mejía, Valentina and Ana María Ibáñez, «Labour Market Effects of Migration-Related Supply Shocks: Evidence from Internal Refugees in Colombia,» *Journal of Economic Geography*, 2016, 16 (3), 695–713.

Carlana, Michela and Eliana La Ferrara, «Apart but Connected: Online Tutoring and Student Outcomes during the COVID-19 Pandemic,» Discussion Paper DP15761 2021.

Coupe, Tom and Maksym Obrizan, «The Impact of War on Happiness: The Case of Ukraine,» *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2016, 132, 228–242.

Criscuolo, Chiara, Peter N Gal, and Carlo Menon, «The dynamics of employment growth: New evidence from 18 countries,» 2014.

Dell, Melissa and Pablo Querubin, «Nation building through foreign intervention: Evidence from discontinuities in military strategies,» *The Quarterly Journal of Economics*, 2018, 133 (2), 701–764.

Demers, Anne, «When Veterans Return: The Role of Community in Reintegration,» *Journal of Loss and Trauma*, 2011, 16 (2), 160–179.

Dunigan, Molly, Kristie L. Gore, Katherine L. Kidder, Michael Schwille, Samantha Cherney, and James Sladden, «Civilian Post-Deployment Reintegration: A Review and Analysis of Practices Across U.S. Federal Agencies,» Technical Report, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2020.

Eder, Christoph, «Displacement and Education of the Next Generation: Evidence from Bosnia and Herzegovina,» *IZA Journal of Labor & Development*, 2014, 3 (1), 1–24.

Efendic, Adnan, Dejan Kovac, and Jacob N Shapiro, «Exposure to Conflict, Migrations and Long- Run Education and Income Inequality: Evidence from Bosnia and Herzegovina,» *Defence and Peace Economics*, 2022, pp. 1–15.

Fares, Jean and Erwin Tiongson, *Youth Unemployment, Labor Market Transitions, and Scarring: Evidence from Bosnia and Herzegovina, 2001-04*, Vol. 4183, World Bank Pub-



lications, 2007.

Gorodnichenko, Yuriy, Marianna Kudlyak, and Aysegül Sahin, «The Effect of the War on Human Capital in Ukraine and the Path for Rebuilding,» Technical Report, Institute of Labor Economics (IZA) 2022.

Haltiwanger, John, Ron S Jarmin, and Javier Miranda, «Who creates jobs? Small versus large versus young,» *Review of Economics and Statistics*, 2013, 95 (2), 347–361.

Hanushek, Eric A. and Ludger Woessmann, «Knowledge Capital, Growth, and the East Asian Miracle,» *Science*, 2016, 351 (6271), 344–345.

Havlik, Peter, Artem Kochnev, and Olga Pindyuk, «Economic Challenges and Costs of Reintegrating the Donbas Region in Ukraine,» Research Report 447, wiiw 2020.

Heaton, Paul, «The Effects of Hiring Tax Credits on Employment of Disabled Veterans,» Technical Report, RAND National Defense Research Institute 2012.

Heckman, James, «What Should Be Our Human Capital Investment Policy?,» *Fiscal Studies*, 1998, 19 (6271), 103–119.

Heckman, James, «Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children,» *Science*, 2006, 312 (5782), 1900–2.

Hoeffler, Anke, «Growth, Aid and Policies in Countries Recovering from War,» 2012.

ICED, «Delivering Disability Inclusive Infrastructure in Low Income Countries,» Technical Report 2019. [http://icedfacility.org/wp-content/uploads/2019/07/ICED\\_DII\\_LICs.pdf](http://icedfacility.org/wp-content/uploads/2019/07/ICED_DII_LICs.pdf).

Ichino, Andrea and Rudolf Winter-Ebmer, «The Long-Run Educational Cost of World War II,» *Journal of Labor Economics*, 2004, 22 (1), 57–87.

Imbens, Guido and Wilbert Van Der Klaauw, «Evaluating the Cost of Conscription in the Netherlands,» *Journal of Business & Economic Statistics*, 1995, 13 (2), 207–215.

Ivlevs, Artjoms and Michail Veliziotis, «Beyond Conflict: Long-Term Labour Market Integration of Internally Displaced Persons in Post-Socialist Countries,» *Journal of Vocational Behavior*, 2018, 105, 131–146.

Justino, Patricia, «The War in Ukraine: Civilian Vulnerability, Resilience, and Resistance,» *Vox EU*, 2022, 14 April.

Kesternich, Iris, Bettina Siflinger, James P Smith, and Joachim K Winter, «The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe,» *Review of Economics and Statistics*, 2014, 96 (1), 103–118.

Kharitonov, Konstantin, «System of Estimation of Losses of the National Economy during the Armed Conflict (War),» *Journal of Scientific Papers «Social Development and Security»*, 2020, 10 (6).

Kondylis, Florence, «Conflict Displacement and Labor Market Outcomes in Post-War Bosnia and Herzegovina,» *Journal of Development Economics*, 2010, 93 (2), 235–248.

KSE, «Direct Damage Caused to Ukraine’s Infrastructure during the War Has Reached over USD105.5 billion,» Technical Report, Kyiv School of Economics 2022.

Looney, Robert, «Economic Consequences of Conflict: The Rise of Iraq’s Informal Economy,» *Journal of Economic Issues*, 2006, 40 (4), 991–1007.

Melnyk, Nataliia, Alina Pavlyuk, Maksim Petrov, and Olena Glushko, «Armed conflict in the East of Ukraine: the damage caused to the housing of the civilian population,» Report, Kharkiv: Ilb «Human Rights Publisher» 2019. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/02-3\\_d-sos\\_Armed-conflict-in-eastern-Ukraine\\_eng\\_light.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/02-3_d-sos_Armed-conflict-in-eastern-Ukraine_eng_light.pdf).

Miguel, Edward and Gerard Roland, «The Long-Run Impact of Bombing Vietnam,» *Journal of development Economics*, 2011, 96 (1), 1–15.

Morales, Juan S, «The Impact of Internal Displacement on Destination Communities: Evidence from the Colombian Conflict,» *Journal of Development Economics*, 2018, 131, 132–150.

Murthy, R. Srinivasa and Rashmi Lakshminarayana, «Mental Health Consequences of War: a Brief Review of Research Findings,» *World Psychiatry*, 2006, 5 (1), 25–30.

Nickow, Andre, Philip Oreopoulos, and Vincent Quan, «The Impressive Effects of Tutoring on Pre k-12 Learning: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Experimental Evidence,» 2020.

Osiichuk, Maryna and Oleksandr Shepotylo, «Conflict and Well-Being of Civilians: The Case of the Russian-Ukrainian Hybrid War,» *Economic Systems*, 2020, 44 (1), 100736.

Petracco, Carly and Helena Schweiger, «The Impact of Armed Conflict on Firms’ Performance and Perceptions,» *European Bank for Reconstruction and Development Working Paper*, 2012, 152.

Sanch-Maritan, Mathieu and Lionel Vedrine, «Forced Displacement and Technology Adoption: an Empirical Analysis Based on Agricultural Households in Bosnia and Herzegovina,» *The Journal of Development Studies*, 2019, 55 (6), 1325–1343.

Schuettler, Kirsten and Laura Caron, «Jobs interventions for refugees and internally displaced persons,» *World Bank – Jobs working papers*, 2020, Issue No. 47.

Shemyakina, Olga N. and Anke C. Plagnol, «Subjective well-being and armed conflict: Evidence from Bosnia-Herzegovina,» *Social Indicators Research*, 2013, 113 (3), 1129–1152.

Swee, Eik Leong, «On War Intensity and Schooling Attainment: The Case of Bosnia

and Herzegovina,» *European Journal of Political Economy*, 2015, 40, 158–172.

Torosyan, Karine, Norberto Pignatti, and Maksym Obrizan, «Job Market Outcomes for IDPs: The Case of Georgia,» *Journal of Comparative Economics*, 2018, 46 (3), 800–820.

Trako, Iva, «Returning Home After Conflict Displacement: Labor Supply and Schooling Outcomes Among Kosovar Households,» *Available at SSRN 2838200*, 2018.

Vakhitova, Hanna and Pavlo Iavorskyi, «Employment of Displaced and Non-Displaced Households in Luhansk and Donetsk Oblasti,» *Europe-Asia Studies*, 2020, 72 (3), 383–403.

Waldinger, Fabian, «Bombs, Brains, and Science: The Role of Human and Physical Capital for the Creation of Scientific Knowledge,» *Review of Economics and Statistics*, 2016, 98 (5), 811–831.

Werner, Katharina and Ludger Woessmann, «The Legacy of Covid-19 in Education,» 2021.

Zilic, Ivan, «Effect of Forced Displacement on Health,» *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 2018, 181 (3), 889–906.

## Додаток 1

**Таблиця 5:** Рівень економічної активності, % за статтю та віковими групами  
рік

	2005	2013	2015	2019	2021
<b>Всього</b>					
15-70	62.2	65	62.4	63.4	61.8
15-24	40.2	39.3	36.3	36.2	30.6
25-29	81.4	80.8	80.8	80	77.7
30-34	82.9	83.9	82.3	82	80.8
35-39	85.6	86.6	85.2	85.8	83.9
40-49	84.3	85.8	85	86	85.2
50-59	64.8	67.1	65.9	73.8	75.4
60-70	22.9	23.8	14.5	13.7	12.8
<b>Жінки</b>					
15-70	57	58.9	56.2	57.5	56.1
15-24	35.5	34	31.8	31.7	28.1
25-29	73.5	70.2	70.7	67.3	65.1
30-34	77.3	75.9	73.3	72.2	70.4
35-39	82.4	81.7	80.5	80.2	76.4
40-49	82.9	84	83.7	84	82.6
50-59	57.2	60.9	59.1	70.8	73.6
60-70	20.3	21.4	12.2	11.8	11
<b>Чоловіки</b>					
15-70	67.9	71.6	69.2	69.9	68.1
15-24	44.7	44.4	40.6	40.5	33
25-29	89.2	91	90.5	92.2	89.7
30-34	88.6	91.8	91.2	91.6	90.8
35-39	89	91.6	90.1	91.3	91.4
40-49	85.9	87.8	86.5	88.1	87.9
50-59	74.2	74.9	74.1	77.4	77.6
60-70	26.7	27.5	17.9	16.4	15.5

Примітка: наведено 2005 рік, оскільки він є першим, у якому використано поточний розподіл за віком.

**Таблиця 6:** Вибір країни ЄС для переселення, українські та сирійські біженці

Країна	Біженці з України	%	Біженці з Сирії	%
Австрія	82,446	2%	62,408	6%
Бельгія	56,464	1%	19,188	2%
Болгарія	56,734	1%	20 067	2%
Хорватія	18,328	0%	548	0%
Кіпр	13 852	0%	10,735	1%
Чеська Республіка	439 043	10%	358	0%
Данія	35,193	1%	19,706	2%
Естонія	57,257	1%	105	0%
Фінляндія	38,588	1%	2660	0%
Франція	105 000	2%	37,375	4%
Німеччина	997,895	23%	621 740	60%
Греція	19,413	0%	39,372	4%
Угорщина	30 000	1%	869	0%
Ірландія	49 999	1%	2,832	0%
Італія	170 646	4%	3,527	0%
Латвія	38 915	1%	312	0%
Литва	66,368	2%	463	0%
Люксембург	6,561	0%	2,409	0%
Мальта	1,518	0%	1,918	0%
Нідерланди	79 250	2%	39,388	4%
Польща	1,409,139	33%	254	0%
Португалія	52,819	1%	861	0%
Румунія	80 498	2%	2,258	0%
Словацьчина	95,375	2%	25	0%
Словенія	8,171	0%	326	0%
Іспанія	144 668	3%	14 987	1%
Швеція	45 895	1%	115,233	11%
Сполучене Королівство	131 700	3%	11 980	1%
<b>Всього</b>	<b>4,331,735</b>		<b>1 031 904</b>	

Джерело: УВКБ ООН, вересень 2022 року.

Примітка: порівняння за країнами ЄС (+Великобританія). Для сирійських біженців базовим є 2021 рік.

# ОСВІТНІ РЕФОРМИ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ

**Мартін Каганець**, Центральноевропейський університет, CELSI; Університет економіки у Братиславі, GLO

**Сніжана Леу-Севериненко**, USAID Economic Resilience Activity

**Ганна Новосад**, SavED

**Єгор Стадний**, Київська школа економіки

### РЕЗЮМЕ

Людський капітал – найцінніший актив України й залишиться таким у майбутньому. Система освіти має вирішальне значення для створення та підтримки цього активу. Освіта буде ключовим фактором відбудови України, оскільки вона не лише дає необхідні знання та зміцнює людський капітал, але й виховує гідних громадян, розвиваючи в суспільстві повагу до прав людини, доброту та відповідальність.

Реформу освіти потрібно продовжувати маючи довгострокове бачення освітньої системи, а не маленькими фрагментарними кроками, концентруючись на консультуванні та тренінгах, а не регулюванні всього і вся, і найважливіше – маючи на меті якість, а не кількість. Освіту потрібно розвивати як цілісну систему, тому реформи середньої, професійної та вищої освіти мають бути узгоджені в рамках однієї стратегії та доповнювати одна одну. Освіта на всіх рівнях має допомагати учням/студентам розвинути їхні таланти та обрати професію відповідно до власних уподобань. Заклади вищої освіти повинні не лише надавати освіту, але й здійснювати дослідження, а також мають стати центрами обговорення суспільно важливих проблем. Крім того, освітнім закладам доведеться мати справу з психологічними травмами війни. Загалом, освітня система повинна буде стати набагато більш інклюзивною, з розумінням інклюзивності як суспільної, а не медичної, проблеми, отже, освітні заклади мають отримати відповідні ресурси (обладнання та навчання вчителів/викладачів). Відтак потрібні компенсаційні політики та більша гнучкість освіти, для чого необхідні підтримка та навчання як для вчителів (викладачів), так і для учнів (студентів).



Фокус на якості також передбачає зміну структури стимулів (наприклад, фінансування університетів виходячи з результатів, а не кількості студентів, та запровадження більшої конкуренції між університетами й водночас більшої свободи із залучення коштів для них) та надання більшої самостійності та відповідальності навчальним закладам усіх рівнів. Міністерство освіти має сконцентруватися на розробці політики, встановленні принципів контролю якості та навчанні вчителів (викладачів), а також керівного та фінансового персоналу ЗВО. Зрозуміло, що потрібно підвищити ефективність державних витрат на освіту, тобто об'єднати заклади освіти для економії на масштабах.

Оскільки відбудова відбуватиметься одночасно з європейською та євроатлантичною інтеграцією України, освітня галузь має фокусуватися на розвитку зв'язків з іноземними університетами, щоб поглибити обмін ідеями й талантами та розвивати спільні проекти. Вимушена міграція українців до ЄС та інших країн відкрила можливості у цій сфері.

### 1. ВСТУП

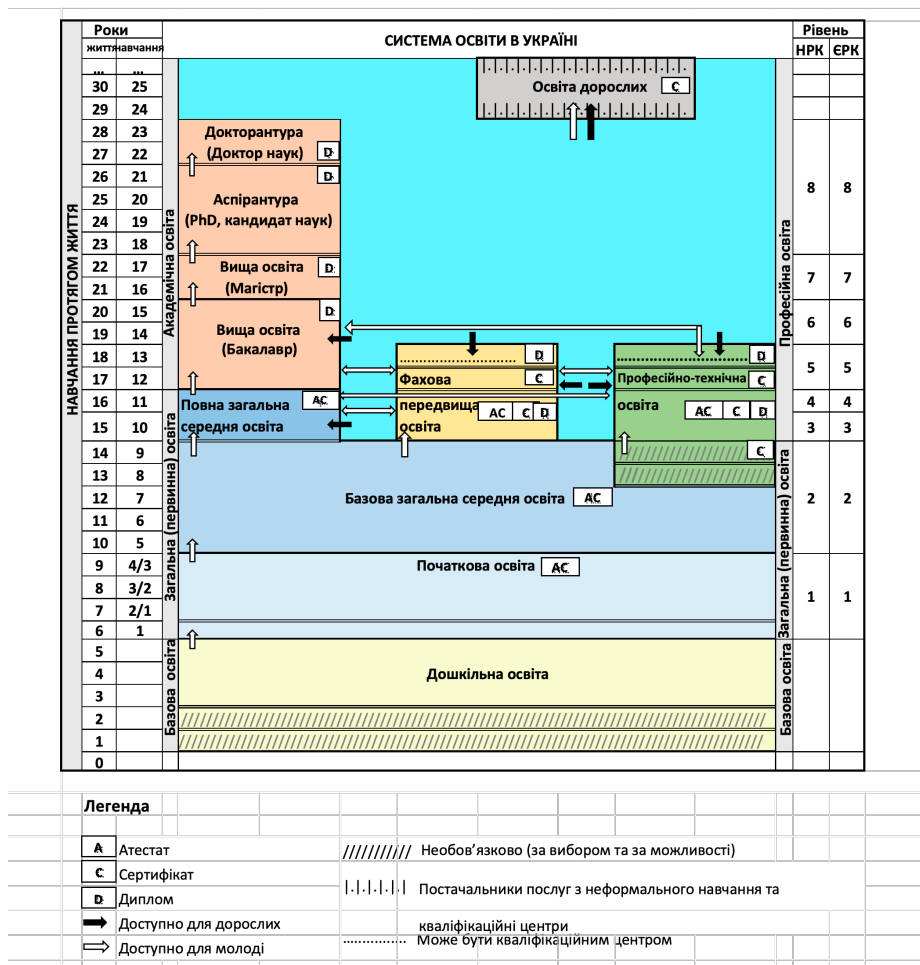
Система освіти є інструментом розвитку людського капіталу, її головні цілі – це передача знань, розвиток навичок і виховання бажаних рис характеру у населення. Освіта є основою суспільства, яка забезпечує інклюзивний розвиток, високу якість життя, соціальну згуртованість і політичну стабільність. Це наріжний камінь демократичного суспільства, який формує ідентичність людей, сприяє розвитку критичного мислення й надихає громадян на те, щоб висловлювати свої вимоги та захищати свої права.

У цьому розділі ми розглядаємо роль освіти для відбудови України після російського вторгнення та української визвольної війни, що триває. На рисунку 1 узагальнено структуру української освітньої системи станом на вересень 2022 р. Ми виділяємо три рівні освіти: початкову та середню школу; професійну (професійно-технічну) освіту (П(ПТ)О); та вищу освіту. Для кожного з цих рівнів ми спочатку розглядаємо довоєнну ситуацію та обговорюємо ключові статистичні дані, виклики та політичні підходи, застосовані раніше. Далі ми досліджуємо наслідки повномасштабного російського вторгнення в Україну з 24 лютого 2022 року. Ми оцінюємо збитки фізичної інфраструктури, вплив на фінансування, вплив на людські ресурси в галузі освіти, включно з переміщенням працівників і студентів. Ми розглядаємо обмеження щодо використання існуючих приміщень, враховуючи відсутність укриттів, захищених від нальотів та ударів, із надійними джерелами електроенергії, опаленням та іншими зручностями, а також вплив війни на освітню політику. Нарешті, ми оцінюємо можливості для відновлення та вдосконалення освіти в Україні з огляду на її ключову роль у відбудові української економіки й суспільства, європейській і євроатлантичній інтеграції країни. Ми розглядаємо

релевантний досвід кількох інших країн.

Розділ базується на даних та інформації, доступних станом на вересень 2022 року. Оскільки загалом ситуація із вторгненням та його наслідками була дуже непередбачуваною, аналіз і припущення, на яких він базується, потрібно розглядати у світлі цієї невизначеності. Навіть якщо можливі інші сценарії, наш аналіз базується на припущенні, що Україна звільнена, але воєнна загроза з боку Російської Федерації залишається протягом тривалого часу. Іншим чинником, який важко спрогнозувати, є переміщення людей, включно з міграцією до інших країн, внутрішньою міграцією та поверненням до звільнених регіонів. Ми припускаємо, що європейська і євроатлантична економічна та політична інтеграція відбуватимуться поступово протягом доволі тривалого періоду, причому деякі релевантні для освіти механізми інтеграції та співпраці вже діють, але інші потребуватимуть більш тривалих технічних переговорів та політичних процесів. Ми визнаємо, що можливі кілька сценаріїв майбутнього і враховуємо це у наших висновках і рекомендаціях.

**Рисунок 1.** Структура української системи освіти станом на вересень 2022 року



Джерело: <https://www.govet.international/en/159632.php>

У контексті конфлікту та постконфліктного відновлення освіта пов'язана з кількома сферами реагування країни на конфлікт та відбудову після нього. По-перше, освіта є важливою передумовою спроможності та стійкості країни. Вона має підтримувати політичну волю та здатність держави виконувати основні функції, захищати безпеку і права людей. По-друге, освітня система має забезпечити залучення всього населення до відбудови країни та демократичної розбудови держави через розвиток критичного мислення, прав і свобод людини, поваги до різноманітності та відмінності, а також інклюзивності для вразливих груп і меншин.

Мобілізація освіти як ключового активу для відбудови України вимагатиме, окрім залученості політиків та лідерства на найвищому рівні, належного процесу планування освіти. Такий процес, як правило, включає низку важливих кроків (врізка 1), кожен із яких має враховувати вплив конфлікту на контекст освітнього планування та реформування освіти (рис. 4.2 в OECD 2007).

### **Вставка 1: Планування освіти**

#### I. Контекстний аналіз

- a. Макроекономічний контекст
- b. Демографічний контекст
- v. Соціокультурний контекст
- d. Політико-інституційний контекст

#### II. Аналіз, формулювання, підготовка та впровадження освітньої політики та планів

#### III. Аналіз та моніторинг продуктивності системи освіти

- a. Доступ
- b. Внутрішня ефективність
- v. Якість
- d. Зовнішня ефективність
- д. Рівність

#### IV. Аналіз управлінської спроможності та задоволення потреб у спроможності

#### V. Аналіз вартості й фінансування, розробка проекту бюджету

Мобілізація всіх наявних ресурсів і ключових акторів матиме вирішальне значення для успіху відбудови. Мобілізація торкнеться як матеріальної, так і

нематеріальної інфраструктури, а також безпосередньо залученого людського капіталу й того, який можна залучити за допомогою академічних зв'язків. Академічні мережі Євросоюзу, США та інших розвинених країн матимуть вагоме значення для обміну талантами й ідеями і гратимуть провідну роль у спільних дослідницьких проектах. Ефективні структури шкільного управління та керівники шкіл, національні та місцеві органи влади, муніципалітети, соціальні партнери та інші зацікавлені сторони визначатимуть успіх чи провал зусиль з відновлення. Акредитаційні та регуляторні органи матимуть ключове значення для ліцензування та моніторингу освітніх програм і установ. Організації громадянського суспільства, зокрема представники батьків та студентів, відіграватимуть ключову роль у створенні запиту на високу якість та ефективне надання освітніх послуг (OECD 2007). Підтримка міжнародної спільноти, зокрема української діаспори, може зробити значний внесок у зусилля з відбудови.

Розділ побудований таким чином. Частина 2, 3 і 4 розглядають початкову та середню школу; професійно-технічну освіту (ПТО); та вищу освіту відповідно. У частині 5 обговорюються деякі історичні та сучасні приклади, паралелі та уроки, які з них можна винести, а в частині 6 ми аналізуємо чутливість результатів. Частина 7 містить висновки та рекомендації.

## **2. ПОЧАТКОВА ТА СЕРЕДНЯ ОСВІТА**

### **2.1 Довоєнний стан початкової та середньої освіти в Україні**

Українська шкільна освіта до 24 лютого 2022 року охоплювала 4,2 мільйона школярів і близько 435 тисяч вчителів. Мережа шкіл постійно скорочувалася за рахунок оптимізації; у 2021 році вона складалася з 13 991 загальноосвітньої середньої школи (ці дані не враховують школи, які перебували на тимчасово окупованих з 2014 року територіях Криму, Луганської та Донецької областей). Після ухвалення Закону «Про освіту» в 2017 році система української шкільної освіти представлена трьома рівнями: початкова (1-4 класи); базова (5-9 класи); старша школа (10-12 класи). Як правило, українські діти йдуть до першого класу в 7 років, але за законом їх приймають і в 6 років.

Система характеризувалась великою кількістю шкіл з малою кількістю учнів. За даними Інституту освітньої аналітики Міністерства освіти і науки (МОН),<sup>305</sup> у 2020/21 навчальному році у містах та селах разом було 289 початкових шкіл (1-4 класи), де навчалось менше 20 дітей, 464 базові школи (5-9 класи) з кількістю дітей до 40 осіб та 1413 ліцеїв (10-11 класи) з кількістю дітей до 100 осіб. Це негативно впливало на ефективність шкільного навчання – значні державні кошти не забезпечували відповідний результат.

<sup>305</sup> <https://iea.gov.ua/naukovo-analichna-diyalnist/analitika/informatsijni-byuletени/2022-2/informaczijni-byuletени>

Із загальної кількості шкіл 8446 (60%) розташовані у сільській місцевості. За даними Інституту освітньої аналітики МОН, співвідношення кількості вчителів та учнів було нижчим за середній показник по ОЕСР – у середньому лише 10 учнів на вчителя порівняно середнім значенням в країнах ОЕСР у 2019 році 13 учнів на вчителя (МОН 2021). За даними дослідження PISA (Programme for International Student Assessment – програма міжнародної оцінки учнів ОЕСР) 2018 року, на той час Україна витрачала загалом 27000 доларів США на навчання учня з 1 по 10 клас. Для порівняння, розвинені країни ОЕСР з високим рівнем доходу витрачали в середньому 78 179 доларів США на учня у віці від 6 до 15 років. Дослідження PISA 2018 дійшло висновку, що учні в країнах із високим рівнем доходу із зазначеною сумою витрат набирають за читання у середньому на 89 балів більше, ніж їхні однолітки в країнах із ВВП на душу населення нижче 20 000 доларів США.

Початкова та середня шкільна освіта в Україні характеризується декількома помітними тенденціями:

- демографічний спад (зниження кількості дітей);
- великий розрив між сільськими та міськими школами за якістю освіти;
- недостатнє фінансування заходів, спрямованих на підвищення якості освіти (кошти витрачалися в першу чергу на підтримку основних потреб, таких як зарплата вчителів, комунальні послуги, друк підручників, шкільні автобуси). Лише з 2017 року, із запуском Нової української школи, відбулися значні вливання державних коштів у модернізацію освітнього середовища, інноваційне підвищення кваліфікації вчителів та розвиток електронного врядування в школах.
- недостатня заробітна плата вчителів, що не заохочує молодих мотивованих фахівців обирати професію вчителя. В Україні зарплата вчителя-новачка, який/яка починає працювати в комунальному навчальному закладі, становить лише 4801 долар США на рік (УЦОЯО 2019). Порогові вступні бали на педагогічні факультети в українських закладах вищої освіти систематично були низькими. Середній бал зовнішнього незалежного оцінювання для вступників до педагогічних ЗВО у 2019 році був 130-176 за 200-бальною шкалою. Для порівняння, щоб вступити на більш престижне та популярне міжнародне право, абітурієнт повинен був набрати не менше 194 балів.
- відсутність системної та ефективно профорієнтації в школах, що заважає учням зробити кращий освітній та професійний вибір. Це також впливає на вибір професії хлопцями та дівчатами. PISA показало, що серед студентів, які успішно навчаються на математиці чи природничих науках, кожен дев'ятий хлопець (порівняно з 1 із 20

дівчат) в Україні розраховує у 30-річному віці працювати за професією, пов'язаною з наукою. Лише 3% дівчат думають про роботу у сфері ІКТ порівняно з 17% хлопців.

Шкільна освіта в Україні (до повномасштабного вторгнення Росії) демонструвала стабільно посередні результати з точки зору якості. Згідно з результатами OECD PISA 2018, українські 15-річні учні показали нижчі за середні в ОЕСР результати в читанні, математиці та природничих науках. У читанні та природничих науках різниця була не надто значною – 74% українських студентів досягли принаймні 2 рівня майстерності у цих двох сферах порівняно з середніми показниками по ОЕСР 77% та 78% відповідно. Проте досягнення в математиці є значно нижчими – 64% учнів в Україні досягли другого рівня або вище з математики порівняно з середнім показником 76% в країнах ОЕСР. 36% українських школярів не змогли виконати базові математичні завдання (OECD 2019).

Нерівний доступ до якісної шкільної освіти був одним із найскладніших аспектів української шкільної системи. Дані моніторингового оцінювання у 4 класі свідчать про те, що факторами нерівності є мала наповнюваність класів у сільських школах, відмінність «звичайних» шкіл від спеціалізованих, відсутність можливостей позашкільної освіти в громадах (УЦОЯО 2018). Згідно з національною доповіддю PISA 2018 (УЦОЯО 2019), розрив між учнями з кращим соціально-економічним становищем, які живуть у великих містах, і їхніми однолітками з маленьких сіл становить майже три навчальні роки.

Ці та інші структурні виклики суттєво негативно впливають на загальну якість шкільної освіти. За даними Світового банку, 13 років навчання середнього 18-річного українця (включаючи старший рік дошкільного навчання) після врахування фактору якості дорівнюють фактично 10,2 рокам навчання (World Bank 2019).

Втім, звіт PISA-2018 також показав низку позитивних характеристик української шкільної системи. 82% українських школярів, які взяли участь у дослідженні, зазначили, що задоволені своїм життям і навчанням (середній показник по ОЕСР – 67%). 66% школярів мають так зване прогресивне мислення, тобто вважають, що можуть проактивно впливати на свій інтелект. Лише 1,6% школярів залишаються на другий рік навчання, що значно менше, ніж у країнах ОЕСР. Крім того, серед 15-річних учнів не спостерігалось гендерної нерівності, оскільки дівчата мали такі ж результати з математики та природничих наук, як і хлопці.

Україна недостатньо інвестує у розвиток власних національних інструментів моніторингу якості освіти. Окрім моніторингового оцінювання якості початкової шкільної освіти (2 цикли завершено до 2022 року), іншого інструменту для комплексного оцінювання якості немає.<sup>306</sup>

<sup>306</sup> ЗНО – це інструмент вступу до вищих навчальних закладів, а не показник якості навчання.



### 2.2 Вплив COVID-19

Використовуючи дані зі 157 країн, аналітики Світового банку в 2020 році підрахували, що залежно від загальної тривалості суворого карантину та закриття шкіл реальна втрата навчального часу становитиме від 0,3 до 0,9 навчального року (Azevedo et al. 2020). Наскільки карантин вплинув на рівень опанування учнями шкільної програми в Україні – невідомо, оскільки комплексного моніторингового дослідження по країні не проводилося.

Моніторинг дистанційної освіти під час COVID-19 показав,<sup>307</sup> що у 2020–2021 навчальному році майже половина учнів початкової та старшої школи (46%) навчалися дистанційно від півтора до трьох місяців, а 13% – більше трьох місяців. Учні початкових класів дистанційно навчалися менше: від півтора до трьох місяців – 29%, більше трьох місяців – 10%, найбільша кількість учнів – 38% – навчалися дистанційно від трьох тижнів до півтора місяця.

У селах менше учнів мали доступ до дистанційної освіти, ніж у містах. 31% вчителів у селах та 56% у містах повідомили, що учні початкових класів мали доступ до дистанційного навчання у 2021–2022 роках. Аналогічно лише 33% вчителів у селах і 60% у містах зазначили, що всі учні середньої та старшої школи мали доступ до навчального процесу під час дистанційного навчання.

Другий цикл загальнонаціонального зовнішнього моніторингу якості початкової освіти, який оцінював читацьку та математичну компетентність випускників початкової школи, показав тривожні результати (УЦОЯО 2022). У 2021 році рівень математичної компетентності випускників початкової школи знизився порівняно з випускниками 2018 року. Середній бал четверокласників, які закінчили початкову школу у 2021 році (199,8), значно нижчий за середній бал учнів, які закінчили початкову школу у 2018 році (202,9). На 3,7 в.п. виросла частка випускників початкової школи, які набрали менше базового порогу математичної компетентності. У 2018 році 13% учнів, які закінчили початкову школу, не володіли базовими математичними знаннями та вміннями, тобто мали значні труднощі з розв'язуванням найпростіших завдань, пов'язаних зі знайомими життєвими ситуаціями, а у 2021 році ця частка випускників початкової школи виросла до 16,7%.

Частка четверокласників, які продемонстрували високий рівень читацької компетентності, зменшилася з 17,5% у 2018 році до 14,9% у 2021 році, а частка випускників початкової школи, які не подолали базовий поріг читацької компетентності, виросла за три роки з 13,2% до 16,9%.

Вищенаведених даних недостатньо, щоб зробити загальні висновки для усіх рівнів шкільної освіти. Однак зниження успішності в початковій школі є потужним сигналом того, що таке саме погіршення навчальних досягнень,

<sup>307</sup> <https://sqe.gov.ua/u-selakh-mayzhe-vdvichi-menshe-uchniv-mayut/>

імовірно, відбулося й на наступних етапах шкільного навчання. Після піку пандемії не було втілено жодної загальнонаціональної стратегії компенсації втрат у навчанні. Будь-які подальші спроби виправити відставання у навчанні були перервані повномасштабною російською агресією.

### **2.3 Попередні реформи: Нова українська школа та децентралізація**

Після Революції Гідності у 2014 році Україна розпочала роботу над реформою шкільної освіти. Вагомим кроком національної політики на шляху до цієї мети стала Нова українська школа (НУШ).

Згідно із законами «Про освіту» (2017) та «Про загальну середню освіту» (2020) НУШ передбачає нову 12-річну трирівневу структуру шкільної освіти – початкова, базова середня та старша школа. Перший 12-й клас завершить навчання у 2029 році.<sup>308</sup> Триврівнева структура НУШ покликана замінити застарілу 11-річну систему навчання. Старша школа – 10-12 класи – також спрямована на оптимізацію мережі шкіл та об'єднання ресурсів для підвищення якості через створення мережі академічних ліцеїв.

Реформа розпочала впровадження компетентнісного підходу до формування змісту освіти. Були затверджені Державні стандарти початкової та базової освіти. Разом із новою структурою шкільної освіти, нові підходи до стандартів освіти та освітніх програм (особливо на рівні старшої школи) передбачають збільшення часу для поглибленого вивчення певних предметів, вибіркові курси та належну профорієнтацію, щоб дати можливість учням зробити поінформований та свідомий вибір подальшої освіти і кар'єри.

У рамках реформи НУШ вчителі отримали більше педагогічної свободи. Вони отримали право самостійно розробляти освітні та навчальні програми та експериментувати з підходами до навчання. Педагоги також можуть організувати свій професійний розвиток самостійно, користуючись послугами державних та приватних провайдерів. До НУШ вчителі та директори могли підвищувати кваліфікацію лише у визначених державних чи комунальних закладах, які часто не забезпечували високого рівня якості послуг. Запровадження нових стимулів у сфері підвищення кваліфікації вчителів та її відкриття для недержавних організацій сприяло збільшенню конкуренції та зростанню уваги до якості.

У 2017-2020 роках реформа НУШ була підтримана доволі значними фінансовими інвестиціями. На створення нового освітнього простору з державного бюджету уряд виділив понад 4 млрд грн.<sup>309</sup> Кошти були також спрямовані на розгортання загальнонаціональних програм підвищення кваліфікації вчителів за стандартами НУШ. Усі вчителі початкових класів

<sup>308</sup> У 2027 році розпочнеться перший рік (перший 10 клас) повноцінної тривірної старшої школи. У 2022/23 навчальному році всі п'ятикласники вступають до класів НУШ.

<sup>309</sup> Близько 160 млн дол. за тогочасним курсом 25 грн за 1 долар

пройшли онлайн та офлайн навчання з новітніх педагогічних підходів та інклюзивної освіти.

Розширився доступ до якісної освіти. У 2021 році була створена мережа з 1239 опорних шкіл, щоб діти з невеликих населених пунктів могли отримати доступ до краще обладнаних і укомплектованих класів. Крім того, реформа інклюзивної освіти була підкріплена законодавчо та фінансово. Тепер школи зобов'язані створювати умови для дітей з особливими освітніми потребами. При цьому було забезпечено відповідне державне фінансування. У 2021 році функціонувало вже 4 216 інклюзивних класів.

Приватні школи також отримали державну підтримку. З 2019 року приватні школи можуть претендувати на кошти державної субвенції за принципом «гроші ходять за дитиною».

Реформа НУШ ішла пліч-о-пліч із ширшою реформою децентралізації в Україні. Система управління освітою була децентралізована. Засновники шкіл – органи місцевого самоврядування – отримали більше повноважень, зокрема щодо фінансування освіти, й обов'язків з управління школами.

Державна служба якості освіти (ДСЯО) була створена для впровадження сучасних систем зовнішнього та внутрішнього забезпечення якості освіти, зокрема через інституційні аудити в школах. За результатами аудитів школи отримують чіткі рекомендації з покращення якості освітнього процесу.

Результати першого етапу НУШ поступово ставали відчутними. Проведений у 2019 році моніторинг ефективності НУШ показав, що учні пілотних класів НУШ краще працюють у командах, вирішують складні задачі, виявляють уміння обґрунтовувати свою позицію та приймати рішення порівняно з однолітками з непілотних класів.<sup>310</sup> 81% опитаних батьків, залучених до НУШ, висловили задоволення реформою та її підтримку.<sup>311</sup>

Нова українська школа – це тривала і складна реформа. Для її подальшого розгортання та оцінки результатів знадобляться роки зусиль. Війна та її руйнівні наслідки ускладнили цей виклик.

### 2.4 Вплив війни

Повномасштабна агресія Росії проти України спричинила руйнівні наслідки для української освіти. По-перше, багато українських дітей разом із родичами були змушені залишити країну. За даними ЮНІСЕФ, понад 50% біженців з України – це діти.

У звіті<sup>312</sup> про українських дітей-біженців, які проживають у ЄС, Єврокомісія зазначила, що станом на травень 2022 року 528 110 дітей шкільного віку

310 [https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/2021/Monitorynh/Monitorynh\\_vprovadzheniya\\_reformy\\_NUSH\\_rezultaty\\_ta\\_rekomendatsiyi\\_26\\_02.pdf](https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/2021/Monitorynh/Monitorynh_vprovadzheniya_reformy_NUSH_rezultaty_ta_rekomendatsiyi_26_02.pdf)

311 там само

312 <https://euneighbourseast.eu/news/publications/supporting-refugee-learners-from-ukraine-in-schools-in-europe/>

перебувало в Польщі, 290 000 у Німеччині, 70 530 у Чехії, від 30 000 до 40 000 в Італії, Румунії, Іспанії та Словаччині. Станом на вересень 2022 року точні дані щодо нового навчального року в усіх країнах ЄС, на жаль, ще недоступні. Міністр освіти Польщі заявив, що 185 тисяч українських дітей розпочали навчальний рік у польських школах.<sup>313</sup>

За даними МОН, у 2022/23 навчальному році навчання в офлайн-режимі в Україні розпочали 743 460 школярів, в онлайн-режимі – 1 732 638, у змішаному – 1 039 782. Даних про те, скільки дітей розпочали навчання онлайн з України та з-за кордону, немає.

Однак, навіть якщо всі ті, хто навчається онлайн, будуть робити це зі своїх домівок в Україні, кількість тих, хто не відвідуватиме українські школи, становить понад 600 000 дітей<sup>314</sup> – це ті, хто проживає за кордоном та/або не вступив до жодної форми навчання в українських школах на 2022/23 н.р. Ця величезна цифра є передвісником потенційної масштабної втрати людського капіталу, оскільки важко передбачити, скільки з цих дітей повернеться в Україну і коли.

Проблеми шкільної освіти, спричинені російським вторгненням, дуже відрізняються за регіонами. Частини Сходу та Півдня залишаються під окупацією (станом на вересень 2022 року). Вчителям, батькам та школярам погрожують фізичною розправою і навіть катують, якщо вони відмовляються співпрацювати, та змушують ходити до шкіл, які російські окупанти називають «російськими». Українські програми та підручники не лише заборонені, а й знищені. За даними МОН, станом на початок вересня 2022 року на тимчасово окупованих територіях (без урахування окупованого Криму) було 1288 шкіл.

Північ України – Київська, Чернігівська області, частини Сумської та Харківської областей – зазнали величезних обстрілів і руйнувань протягом місяців боїв чи окупації. Багато шкіл були повністю зруйновані або сильно пошкоджені, більшість громад і шкіл пограбовано російською армією. Тому доступ до шкільних приміщень та навчального обладнання суттєво обмежений. Загальна кількість зруйнованих шкіл у країні, за даними МОН, становить 272, серйозно пошкоджені – 2164 (на початок вересня 2022 року).

Західна та центральна частини України зіткнулися з потребою адаптувати велику кількість внутрішньо переміщених дітей (ВПО). Загалом, за інформацією МОН, 8720 шкіл навчають дітей внутрішньо переміщених осіб. Південні області, зокрема Миколаївська, частина Херсонської та Одеської, потерпають від безперервних обстрілів. Як наслідок, там неможливе офлайн або змішане навчання, принаймні на початку навчального року.

Було значно скорочено фінансування шкіл і освіти в цілому. У державному

<sup>313</sup> [https://www.rmf24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-spiecie-czarnka-z-mazurkiem-nie-panski-interes-co-ja-robie-z-nld,6258142#crp\\_state=1](https://www.rmf24.pl/tylko-w-rmf24/poranna-rozmowa/news-spiecie-czarnka-z-mazurkiem-nie-panski-interes-co-ja-robie-z-nld,6258142#crp_state=1)

<sup>314</sup> Це різниця між довоєнним прогнозом загальної кількості дітей і фактичною кількістю зарахованих на навчання.

бюджеті немає коштів на продовження Нової української школи. Лівова частка наявних коштів ідуть на принаймні часткову виплату заробітної плати вчителям. Проте навіть ці видатки держава не може повністю покрити. Світовий банк виділяє приблизно 200 мільйонів доларів США на місяць на підтримку зарплат вчителів і державних службовців.

### 2.5 Відновлення початкової та середньої освіти

Враховуючи описану вище ситуацію в українській початковій та базовій освіті, підхід до відновлення та подальшої трансформації шкільної освіти має базуватися на загальних принципах автономії разом із відповідальністю, зменшення нерівності та підвищення загальної якості освіти. Для реалізації цих принципів необхідно здійснити такі політичні кроки.

#### *Належне управління:*

- Зміни в системі освіти мають бути системними, узгодженими в усіх її частинах; має бути чітка пріоритизація політичних кроків.
- Нову українську школу слід продовжувати й розгортати в наступних класах, забезпечивши достатньо коштів для її належного впровадження.
- Потрібно продовжити децентралізацію, щоб місцеві громади повноцінно управляли школами, засновниками яких вони є. Громади повинні мати спроможність, ресурси та чітко визначені повноваження для забезпечення якісного освітнього процесу. Уряд має сприяти забезпеченню загальної якості шляхом запровадження стандартів, а також прозорої та справедливої системи винагород.
- Навчальні заклади повинні мати широку автономію в організації навчального процесу та відповідати за якість освіти.
- Поряд із формуванням навчальних програм освітня автономія передбачає децентралізацію замовлення та друку підручників. МОН більше не має закуповувати підручники для всієї країни, воно має лише встановлювати для них стандарти якості та затверджувати проекти підручників, серед іншого перевіряючи їх на відсутність дискримінації. Це також усуне потенційне джерело корупції в МОН.
- Зниження нерівності:
- Пріоритетом державної політики має бути усунення розриву між сільськими та міськими школами, між регіонами та учнями різного соціально-економічного стану.
- Навчальний процес та освітнє середовище у школах мають бути максимально інклюзивними та дозволяти учням із різними освітніми потребами успішно навчатися та розвиватися. Заходи зі включення

ВПО та учнів, які повертаються з-за кордону, потрібно розвивати разом із заходами ширшої інтеграції школярів з особливими освітніми потребами та учнів з інших вразливих груп.

- Ранній розвиток і дошкільна освіта є запорукою успішного подальшого навчання. Держава повинна системно інвестувати у розширення доступу до якісної дошкільної освіти (особливо в сільській місцевості) та підвищення кваліфікації вихователів дошкільних закладів. Це не лише допоможе учням краще опанувати шкільну програму, а й розширить можливості працевлаштування для батьків і таким чином сприятиме розвитку людського капіталу як молодшого, так і старшого покоління.

#### *Забезпечення якості:*

- Зміст освіти та очікувані результати навчання потрібно систематично переглядати, щоб вони відповідали сучасним стандартам найбільш успішних з точки зору освітніх систем країн ОЕСР, які показують високі освітні результати.
- Директори та вчителі шкіл мають бути висококласними фахівцями з відповідною підготовкою, систематично та постійно працювати над підвищенням своєї кваліфікації. Для цього потрібні як фінансові стимули, так і відповідні програми підготовки та постійного подальшого навчання.
- Освітні інновації мають творитись насамперед у школах, а МОН повинне створити умови для цього та можливості масштабування успішних освітніх практик.
- Шкільна освіта має надавати старшокласникам можливість зробити свідомий вибір майбутнього навчання та професії.
- Україні потрібно брати участь в усіх ключових міжнародних дослідженнях якості шкільної освіти (PISA, TIMSS, PIRLS тощо).
- Необхідно збирати високоякісні дані для моніторингу та оцінювання освітніх потреб і прогресу реформ; зміни політики у сфері мають ґрунтуватися на якісних даних та аналізі.

## **2.6 Деякі освітні політики**

Повоєнна відбудова навчальних закладів враховуватиме загальні демографічні тенденції та зусилля уряду з реконструкції окремих територій (див. розділ про розвиток міст). Загальний підхід має відповідати реформам і принципам, описаним вище: з одного боку, висока автономія місцевих органів влади, з іншого – центральний уряд визначає загальні рамки освітньої політики та стандарти якості. Ми вважаємо, що збережеться довоєнна тенденція



укрупнення освітніх закладів, щоб виграти від економії на масштабах та надавати освіту вищої якості.

Водночас, як ідеться в розділі про ринок праці, Україні знадобиться масштабна перекваліфікація, оскільки багато робочих місць уже знищено (і буде знищено) війною, але водночас створюються (та будуть створюватися) інші робочі місця. Отже, МОН має розробити цільову програму перекваліфікації або працевлаштування в інших регіонах тих освітян, які втратили роботу під час війни.

Дуже важливо продовжувати системне впровадження Нової української школи з відповідним адекватним аналізом та переглядом підходів із часом. Згідно з цією реформою, кожна школа має оновити свої навчальні програми відповідно до нових стандартів освіти. Реформа передбачає розвиток мережі академічних ліцеїв, де учні матимуть можливість формувати індивідуальну освітню траєкторію, обирати навчальні профілі. Особливу увагу слід приділити створенню наукових ліцеїв, зокрема природничих та фізико-математичних, які навчатимуть майбутніх винахідників та фахівців для галузей із високою доданою вартістю, з особливою увагою на військовій та оборонній галузях. Школи мають запровадити потужний і системний профорієнтаційний компонент, особливо для учнів восьмих класів, з популяризацією професійно-технічної освіти.

Щоб допомогти учням подолати наслідки COVID-19 та повномасштабної війни, у школах (за координації МОН) потрібно запроваджувати програми компенсації відставання у навчанні. Це можуть бути додаткові позакласні заняття/репетиторство з профільних предметів. Для подолання травм війни знадобляться системні програми підтримки психічного здоров'я школярів та вчителів, екосистема з надання відповідних послуг у школах, соціальних службах та медичних установах.

Водночас і школа, і суспільство мають відійти від медичного розуміння інклюзивної освіти: за адекватної підтримки учні з особливими потребами здатні засвоїти шкільну програму. Тут потрібна як фінансова підтримка (наприклад, фінансування посад асистентів учителя та спеціального обладнання), так і навчання вчителів. Концепцію інклюзивності варто розширити, щоб охопити не лише школярів із проблемами здоров'я, а й школярів із маргіналізованих спільнот, ВПО та біженців, які повернулися.

Нарешті, освітня політика має базуватися на високоякісних даних, як галузевих, так і загальних. Для отримання коректних галузевих даних необхідно удосконалювати систему вимірювання та оцінювання освіти. Необхідно інвестувати в модернізацію зовнішнього тестування та його поширення на базову школу, а також у створення інструментів моніторингу якості освіти

у початковій, середній та старшій школі (вони мають бути максимально оцифровані).

Для отримання якісних загальних даних потрібно провести перепис населення, щоб зрозуміти поточний демографічний профіль України. Ці дані мають вирішальне значення для освітньої політики. Перепис вимагає значних ресурсів, які, швидше за все, не будуть доступні в перші післявоєнні роки. Тому потрібно запровадити систему реєстрації місця проживання, зокрема обліку дітей шкільного віку.

### **3. ПРОФЕСІЙНА (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНА) ОСВІТА (П(ПТ)О)**

Професійна (професійно-технічна) освіта (П(ПТ)О) в Україні надає знання та навички у широкому діапазоні ступенів П(ПТ)О.<sup>315</sup> Особа з професійною кваліфікацією може працювати помічником, кваліфікованим робітником, старшим робітником, фахівцем. Парадоксально, але в той час, як компаніям не вистачає робітників («синіх комірців»), випускники шкіл не прагнуть іти до закладів професійної освіти. Однією з причин є низький престиж професійно-технічної освіти ще з радянських часів. Поточне реформування професійної освіти спрямоване на скорочення розриву між потребами ринку праці та навичками і кваліфікацією, які надають заклади професійної (професійно-технічної) освіти.

#### **3.1 Довоєнний стан П(ПТ)О в Україні**

Станом на 1 січня 2022 року в Україні функціонує 694 закладів професійної (професійно-технічної) освіти (ЗП(ПТ)О), із яких 685 підпорядковуються МОН. Більшість ЗП(ПТ)О розташовані у Дніпропетровській, Львівській та Донецькій областях. Нині існує понад 10 різних типів ЗП(ПТ)О. Процес реформування, що триває, має скоротити цей спектр до 3-4 типів, щоб зробити мережу більш прозорою та легшою для сприйняття (наприклад, професійний коледж, професійний ліцей, центр професійної освіти та центр професійного розвитку працівників).

Система П(ПТ)О пропонує навчання за 407 професіями. Із них 316 фінансуються регіонами (регіональне замовлення), хоча лише 103 професії відповідають регіональним потребам ринку праці. Традиційно близько 75% здобувачів освіти ЗП(ПТ)О вступають до ЗП(ПТ)О після 9 класу та здобувають подвійну кваліфікацію (повну середню освіту плюс професійну кваліфікацію), 20% здобувачів освіти вступають до ЗП(ПТ)О із повною середньою освітою і лише 4% здобувачів освіти ЗП(ПТ)О – це дорослі. Частка чоловіків серед здобувачів освіти ЗП(ПТ)О перевищує 60%, тоді як майже 60% викладацького складу – жінки (18 677 із 31 324). Кількість здобувачів освіти ЗП(ПТ)О зменшилася з 315,6

<sup>315</sup> <https://www.govet.international/en/159632.php>

тис. у 2014 році до 250,3 тис. у 2022 році. Однією з причин цього є зниження частки молоді (15-24) у населенні з 11,3% до 9,5%. У 2021 році 89 996 із 110 212 випускників ЗП(ПТ)О (82%) були працевлаштовані у сферах промисловості, сільського господарства, транспорту, зв'язку, будівництва, торгівлі та громадського харчування, житлово-комунального господарства. Решта випускників ЗП(ПТ)О 2021 року продовжили навчання, пішли на військову службу або не знайшли роботу (Державна служба зайнятості 2021).<sup>316</sup>

Система П(ПТ)О загалом є інклюзивною та надає знання та навички молодим людям різних категорій, наприклад, дітям-сиротам та самотнім батькам, молоді із неблагополучних та малозабезпечених сімей, людям з особливими потребами.

### *Проблеми та реформи П(ПТ)О*

Сектор освіти в Україні реформується з 1991 року, але прогрес був повільним через відсутність комплексного бачення системи освіти. Тут і там було випробувано багато підходів, але без чітко поставлених цілей і дорожньої карти (послідовного плану реалізації реформи) успіх був обмеженим.

Відсутність цілісного та узгодженого бачення добре видно за спорадичними змінами освітнього законодавства. Так, рамковий закон «Про освіту» (ухвалення якого мало передувати законам про окремі рівні освіти) було прийнято у 2017 році, тоді як новий закон «Про вищу освіту» діяв уже з 2014 року. Новий закон «Про середню освіту» було прийнято у 2020 році, а законопроект «Про освіту дорослих» і досі в парламенті. Система професійно-технічної освіти все ще працює за старим законом від 1998 року (зі змінами), тоді як новий закон знаходиться на стадії розробки. На сьогодні розвиток галузі П(ПТ)О базується на Концепції державної політики у сфері П(ПТ)О «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта-2027» (2019) та «Стратегії розвитку професійної (професійно-технічної) освіти на період до 2023 року» (2020). Метою цих документів є модернізація як системи професійної освіти, так і навчальних програм, щоб зробити П(ПТ)О більш привабливою для молоді.

Головною проблемою, яку має вирішити П(ПТ)О, є дефіцит кваліфікованої робочої сили. Дефіцит кваліфікованих робітників посилюється з 2015 року, коли активізувалася трудова міграція до ЄС. Це змусило багато компаній покращити умови праці, а П(ПТ)О та бізнес зробити кроки назустріч одне одному.

Першим кроком із наближення якості освіти до потреб роботодавців є впровадження в Україні елементів німецької системи дуальної освіти з 2016 року.<sup>317 318 319</sup> До повномасштабної війни 217 ЗП(ПТ)О (31% від загальної кількості)

<sup>316</sup> <https://www.futureskills.org.ua/ua/map> (слайд 14)

<sup>317</sup> Закон України «Про освіту», Середньостроковий план пріоритетних дій уряду на 2017-2020 роки, розділ III «Розвиток людського капіталу», підрозділ 8 «Модернізація професійно-технічної освіти»

<sup>318</sup> Розпорядження № 660-р «Про затвердження Концепції підготовки фахівців за дуальною формою навчання». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/660-2018-p>

<sup>319</sup> Наказ № 1551 «Про затвердження Положення про дуальну форму професійної (професійно-технічної) освіти». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0193-20#Text>

надавали дуальну освіту для 12 395 здобувачів освіти (5% від загальної кількості). Для надання дуальної освіти ЗП(ПТ)О підписують тристоронні угоди зі здобувачами освіти та роботодавцями (Kulalaieva and Leu 2019), згідно з якими здобувачі освіти 30-40% свого часу вивчають теорію в ЗП(ПТ)О, а 70-60% – проходять практику на конкретних підприємствах.<sup>320</sup> Війна суттєво змінила налагоджене партнерство між П(ПТ)О та бізнесом.

У 2010 році Україна приєдналася до Туринського процесу Європейського навчального фонду (ЄФО). Відтоді в рамках ініціативи було підготовлено чотири національні звіти: 2010-2011, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2020 (ETF 2011, 2015, 2017, 2020a). Ці оцінки надають зовнішній і перспективний аналіз проблем розвитку людського капіталу в Україні та рекомендації з політики у сфері П(ПТ)О з перспективи навчання впродовж життя.

ЄФО відзначає прогрес у переході від традиційної до сучасної (тобто гнучкої та людиноцентричної) системи професійної освіти (ETF 2021). В останньому звіті наведено чотири рекомендації для збереження прогресу: подальше нарощування спроможності та оптимізація закладів освіти, підтримка зміни ролі вчителів і наставників, збільшення участі приватного сектору у навчанні впродовж життя, а також моніторинг і розширення можливостей такого навчання.

У 2018 році Уряд України та Єврокомісія підписали Угоду про фінансування програми «EU4Skills: найкращі навички для сучасної України» (програма EU4Skills, 2019-2023) та її впровадження у семи пілотних областях (Чернівецька, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Вінницька і Запорізька).<sup>321</sup> Програма EU4Skills та Концепція української П(ПТ)О (концепція П(ПТ)О) мають на меті забезпечити ефективний покроковий процес реформування для приведення професійної освіти у відповідність до вимог ринку праці, підвищення якості змісту та привабливості професійної освіти в Україні. Певні результати вже є (Leu-Severynko 2022): відбувається інтенсивне підвищення кваліфікації викладачів П(ПТ)О, оновлення навчальних програм, модернізація інфраструктури П(ПТ)О (мережа навчально-практичних центрів), створення нових стандартів П(ПТ)О (станом на квітень 2022 року вже є 207 оновлених або нових стандартів професійної освіти), використання сучасних підходів для підвищення іміджу П(ПТ)О тощо.

Зовсім недавно було здійснено ще один важливий крок у реформуванні П(ПТ)О – створення Національного агентства кваліфікацій (НАК). Створене у 2019 році Національне агентство кваліфікацій значно оновило Національну рамку кваліфікацій (НРК), узгодивши її з Європейською рамкою кваліфікацій для навчання впродовж життя (ЄРК), як показано на рисунку 1. Надалі НАК

<sup>320</sup> МОН (2021). Дуальна освіта. <https://life.liga.net/tag/dualna-osvita>

<sup>321</sup> ВРУ (2018). Угода про фінансування «EU4Skills: кращі навички для сучасної України». [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_005-18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-18#Text)

працюватиме над поглибленою гармонізацією НРК та ЄРК для забезпечення визнання українських кваліфікацій за кордоном, сприяння міжнародній академічній та професійній мобільності, підвищення якості послуг мережі ЗП(ПТ)О та підвищення її спроможності забезпечувати навчання впродовж життя.

Для реалізації цієї політики НАК навчає експертів з акредитації<sup>322</sup> та професійних оцінювачів,<sup>323</sup> які згодом зможуть працювати у кваліфікаційних центрах. У ЗП(ПТ)О будуть створені кваліфікаційні центри для підтвердження кваліфікацій, отриманих в Україні чи за кордоном шляхом формальної, неформальної освіти чи самоосвіти.<sup>324</sup> НАК координує розроблення сучасних професійних стандартів, які відповідають потребам ринку праці, та підтримує розроблення освітніх стандартів як для П(ПТ)О, так і для вищої освіти.

У 2016 році МОН започаткувало децентралізацію П(ПТ)О, кінцевою метою якої є перетворення ЗП(ПТ)О із державних установ на комунальні некомерційні підприємства, що дасть їм набагато більше свободи, щоб заробляти гроші та отримувати благодійну допомогу (подібну реформу було реалізовано для закладів охорони здоров'я). У 2016-2018 роках П(ПТ)О отримувала більшу частину фінансування з державного та місцевих бюджетів, на другому місці була плата за навчання, а внески приватного сектору чи міжнародних донорів були дуже незначними (ETF 2020a).

НУШ передбачає поетапну інтеграцію П(ПТ)О до старших класів середньої школи. Планується, що до 2027 року учні загальноосвітніх шкіл матимуть можливість обирати собі кар'єру в академічній чи професійній сферах і складати свої навчальні плани відповідно до цього.<sup>325</sup>

У 2020-21 роках, щоб привернути увагу та залучити здобувачів професійної освіти до ЗП(ПТ)О й поліпшити імідж П(ПТ)О, МОН почало використовувати в соціальних мережах хештег #пояснюємопрофесії, щоб донести інформацію про професії ПТО до широкої аудиторії.<sup>326 327 328</sup>

### 3.2 Наслідки повномасштабної війни

У більшості регіонів ЗП(ПТ)О перейшли на онлайн-навчання, а загальноосвітні школи спростили процедуру випуску, щоб учні могли продовжити навчання у ЗП(ПТ)О чи ЗВО. ЗП(ПТ)О провели достроковий випуск (у квітні 2022 року замість червня) та надали свої будівлі для розміщення внутрішньо переміщених осіб (ВПО). У жовтні 2022 року 29 467 викладачів ЗП(ПТ)О

<sup>322</sup> <https://nqa.gov.ua/news/v-ukraini-vze-e-132-eksperti-iz-akreditacii-kvalifikacijnih-centriv/>

<sup>323</sup> <https://nqa.gov.ua/news/zaversuutsa-zanatta-dla-majbutnih-ocinuvaciv-rezultativ-navcanna-zdobuvaciv-profesijnih-kvalifikacij/>

<sup>324</sup> <https://nqa.gov.ua/qualification-centers/>

<sup>325</sup> <https://mon.gov.ua/eng/tag/nova-ukrainska-shkola>

<sup>326</sup> <https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/vstupna-kampaniya/vstup-2022-profosvita/video>

<sup>327</sup> <https://thanks-to-us.in.ua/>

<sup>328</sup> Ірина Шумік, генеральна директорка Директорату професійної освіти МОН, презентація «Професійна освіта в Україні – відповідь на виклики сьогодення» на Міжнародному форумі «Професійна освіта для повоєнної відбудови України-переможця», 11 жовтня 2022 р.



розпочали навчання для 227 056 здобувачів освіти у 564 ЗП(ПТ)О за очною (157 закладів), дистанційною (120 закладів) та змішаною (287 закладів) формами навчання. Незважаючи на війну, реформи П(ПТ)О тривають.

Основні проблеми, пов'язані з війною, для П(ПТ)О такі ж, як і для інших рівнів освіти: руйнування матеріально-технічної бази, переміщення викладачів і здобувачів освіти, скорочення фінансування. Отже, ЗП(ПТ)О, а також інші заклади освіти, потребують підтримки для ремонту приміщень, переходу на онлайн або гібридний формат навчання та для виплат заробітної плати. Станом на 11 жовтня 2022 року зруйновано 15 ЗП(ПТ)О, пошкоджено 114 ЗП(ПТ)О.<sup>329</sup> 16 ЗП(ПТ)О уже встигли відремонтувати свої приміщення.<sup>330</sup> Будівлі 125 ЗП(ПТ)О ще потребують ремонту – серед іншого, облаштування сховищ для проведення очного навчання в безпечних умовах. Орієнтовна вартість такого ремонту – 300 тисяч євро.

ЗП(ПТ)О надали свої приміщення та гуртожитки ВПО (у квітні їх було понад 17 тисяч). Деякі з них залишаться жити в цих приміщеннях і взимку, оскільки не всі житлові будинки опалюватимуться. Тому, ЗП(ПТ)О мають потребу у побутовій техніці<sup>331</sup> для комфортного проживання ВПО.

Через війну децентралізація П(ПТ)О була сповільнена, і в 2023 році заклади освіти все ще отримуватимуть кошти як із державного, так і з місцевих бюджетів, тому що фінансове становище місцевих бюджетів дуже різне.

Запровадити онлайн, цифрове або дистанційне навчання в П(ПТ)О дуже складно, але вже є певний прогрес. МОН створює платформу «Професійна освіта онлайн». Ця платформа пропонує безпечне та ефективне вивчення теорії та дозволяє ефективно планувати очні практичні заняття з урахуванням безпеки. Одним зі способів забезпечити належне, але безпечне, навчання може бути використання віртуальної реальності (VR) і симуляторів. Кілька ЗП(ПТ)О уже використовують навчальні курси у віртуальній реальності для 15 професій, і реальною є можливість запровадження подібних курсів ще для щонайменше 50 професій. Середня вартість створення онлайн-курсу з симуляцією становить 20 000 євро. Загальна вартість переходу П(ПТ)О на гібридний формат (запис онлайн та VR-курсів, забезпечення вчителів та учнів ноутбуками) оцінюється в 7 млн євро.<sup>332 333</sup>

Не всі професії можна опанувати онлайн. Тому ЗП(ПТ)О потребують модернізації обладнання для надання якісної освіти. Повноцінна модернізація одного ЗП(ПТ)О коштує близько 450 тис. євро, й такої модернізації потребують близько 200 ЗП(ПТ)О.

<sup>329</sup> там само.

<sup>330</sup> <https://saveschools.in.ua>

<sup>331</sup> <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/diyalnist/mizhnarodna-dilnist/pidtrimka-osviti-i-nauki-ukrayini-pid-chas-vijni/nevidkladni-potrebi-osviti-i-nauki-ukrayini>

<sup>332</sup> <https://docs.google.com/spreadsheets/d/16gOXHnL5yW41beTrK1GfhkKXd0uTAj4H-uaXj8-PGnw/edit#gid=903215423>

<sup>333</sup> [https://drive.google.com/file/d/14M2M\\_9GQaAJSJ5arImyZ0nsl6yRz4JI4/view](https://drive.google.com/file/d/14M2M_9GQaAJSJ5arImyZ0nsl6yRz4JI4/view)



Щоб надавати кращу освіту й можливості працевлаштування, викладачам ЗП(ПТ)О потрібне навчання – зокрема курси англійської мови та тренінги з інклюзивності. Навчальні заклади мають також створити центри розвитку кар'єри, які б допомагали здобувачам освіти вибрати професію та співпрацювали б із роботодавцями, які могли б узяти здобувача освіти на стажування чи підписати договір про дуальну освіту. Щоб підготуватися до більшої фінансової автономії ЗП(ПТ)О, керівництво закладу має пройти навчання з фандрейзингу, управління проектами й загалом поліпшувати свої управлінські навички.

### 3.3 Післявоєнна відбудова системи П(ПТ)О

Незважаючи на зазначені вище збитки та руйнування внаслідок війни, реформи та розвиток професійної освіти тривають (Leu-Severynenko 2022). Національний план відновлення<sup>334</sup> містить доволі детальний план розвитку П(ПТ)О (див. Таблицю 1).

Розвиток П(ПТ)О має продовжувати рух до головної мети – задоволення потреб ринку праці. Отже, професійна освіта має забезпечити не лише навчання випускників шкіл, а й значно розширити освітні програми для дорослих, запровадити модульні навчальні програми для швидкого підвищення кваліфікації, розширити дуальну освіту та програми навчання на робочому місці. Той факт, що частина викладачів і здобувачів освіти виїхала за кордон, може бути використаний для інтернаціоналізації української освіти на всіх рівнях. Водночас П(ПТ)О має зберегти свою соціальну функцію та забезпечити розвиток «м'яких» та соціальних навичок майбутніх фахівців.

Для досягнення цих цілей наступні кроки з розвитку П(ПТ)О можуть бути такими:

- ухвалити новий закон про П(ПТ)О, який інтегрував би її до НУШ та пов'язав з іншими рівнями освіти, забезпечив основу для кваліфікаційних стандартів, створив умови для оптимізації мережі ЗП(ПТ)О;
- забезпечити більшу фінансову автономію ЗП(ПТ)О; оптимізувати мережу ЗП(ПТ)О та модернізувати інфраструктуру закладів освіти, що залишилися;
- розвивати державно-приватне партнерство в галузі (тобто оновити законодавство, створити комунікаційну платформу та стимули для участі в ній бізнесу, розробити показники ефективності (KPIs), контролювати та винагороджувати результати);
- посилити практичний компонент П(ПТ)О у співпраці з бізнесом, а

<sup>334</sup> [https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62d81570d6b09563fac7ffde\\_Education%20and%20science.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62d81570d6b09563fac7ffde_Education%20and%20science.pdf)

також державними та громадськими організаціями. Це дозволить ЗП(ПТ)О обговорювати свої навчальні програми з підприємствами, які, ймовірно, найматимуть їхніх випускників, а також запрошувати представників бізнесу для проведення гостьових лекцій, курсів тощо.

- надавати можливості професійного розвитку для дорослих (курси перекваліфікації та підвищення кваліфікації) через послуги мережі П(ПТ)О;
- сприяти створенню кваліфікаційних центрів на базі ЗП(ПТ)О; продовжити розбудову мережі навчально-практичних центрів шляхом активного залучення представників приватного сектору та бізнесу;
- забезпечити моніторинг та оцінку результатів реформи на основі даних та ретельного аналізу, коригувати політику розвитку П(ПТ)О з урахуванням результатів моніторингу та оцінювання з фокусом на підвищення якості професійної освіти;
- рекламувати П(ПТ)О та надавати профорієнтацію в школах, пояснюючи можливості професійної (професійно-технічної) освіти.

*Ці кроки мають привести до таких результатів:*

- П(ПТ)О в Україні якісно регулюється та фінансується на всіх рівнях, має дорожню карту розвитку, добре працююче законодавство та законодавчо врегульовану систему моніторингу. Центральні та місцеві органи влади ефективно координують, впроваджують, контролюють та висвітлюють достовірні та актуальні реформи галузі.
- Українська П(ПТ)О є гнучкою та відповідає потребам ринку праці. П(ПТ)О використовує коротко-, середньо- та довгострокове планування на національному, регіональному та місцевому рівнях. Це дозволяє задовольнити попит на кваліфіковану робочу силу та забезпечити сталий розвиток трудового потенціалу для всіх секторів економіки України.
- Програми П(ПТ)О є модульними та легко адаптуються до змін технологій та виробничих процесів. У П(ПТ)О закладена дуальна форма навчання, підкріплена чіткими процедурами, правилами та підходами. У ЗП(ПТ)О і на підприємствах добре розвинене менторство. Все це забезпечує високу якість змісту П(ПТ)О та ефективний розвиток навичок відповідно до потреб роботодавців. Випускники ЗП(ПТ)О мають високу кваліфікацію та здатні з першого дня на робочому місці приступити до повноцінної професійної діяльності. У них також добре розвинені навички спілкування.
- ЗП(ПТ)О обслуговують потреби своїх регіонів і стають «центрами

## Відбудова України: принципи та політика

тяжіння» громад, де вони розташовані. Існує 3-4 типи ЗП(ПТ)О, на базі яких створюються Центри професійної досконалості<sup>335</sup> та Кваліфікаційні центри. ЗП(ПТ)О надають послуги початкової підготовки, підвищення кваліфікації та перекваліфікації для клієнтів різної статі, віку, професійної підготовки, із різним досвідом та навчальними потребами.

- Викладачі та співробітники ЗП(ПТ)О мають добре розвинені навички (англійська мова, управління проектами, міжнародні комунікації тощо) та беруть участь у міжнародних проектах (наприклад, Erasmus). Вони можуть залучати кошти з різних джерел і мають достатню фінансову автономію, щоб використовувати ці кошти для цілей розвитку.
- П(ПТ)О має кращу репутацію серед потенційних і сьогоденних слухачів і роботодавців. Частка випускників середніх шкіл, які обирають П(ПТ)О, продовжує зростати, і все більше студентів обирають П(ПТ)О як частину своєї програми у старшій школі в рамках реформи НУШ.

<sup>335</sup> [https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2020-11/decentralising\\_vet\\_and\\_setting\\_up\\_coves\\_ukraine.pdf](https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2020-11/decentralising_vet_and_setting_up_coves_ukraine.pdf)

**Таблиця 1** Потенційні напрямки розвитку П(ПТ)О у відповідності з поточним процесом реформування та запланованими заходами з відновлення

Рекомендовані заходи станом на 2017 р.	роки						Прогрес станом на 2022 рік	Оновлені заходи станом на 2022 рік	рекомендовані заходи станом на 2022 рік	Відповідальні	2022	2023-2025	2026-2032
	1	2	3	4	5	6							
Створення Національної ради П(ПТ)О	X					6	Наказ Про першочергові заходи розвитку професійної (професійно-технічної) освіти (2021)	Відновити роботу Національної ради П(ПТ)О		КМУ та громадськість	X		
Створення регіональних рад П(ПТ)О	X						Розпорядження про Типове положення про регіональну раду професійної (професійно-технічної) освіти (2019, КМУ)	Відновити роботу регіональних рад П(ПТ)О		Місцева влада	X		
Розробка та затвердження Національної стратегії П(ПТ)О	X	X					Концепція реалізації державної політики у сфері П(ПТ)О «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» до 2027 року (Концепція П(ПТ)О України) (2019, КМУ) Стратегія розвитку професійної (професійно-технічної) освіти до 2023 року (2020, МОН) Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку П(ПТ)О на 2022-2027 роки (2021, Уряд) Закон про П(ПТ)О все ще знаходиться на стадії розробки	Продовжити процес створення та реалізації Національної стратегії П(ПТ)О		КМУ та громадськість	X		
Створення законодавчо врегульованої системи моніторингу освітньої політики		X					Розробляється інформаційна система управління освітою (ІСУО) для сектору П(ПТ)О.	Завершити створення та розпочати використовувати ІСУО		МОН та громадськість	X	X	
Посилення потенціалу та спроможності національних органів влади координувати, впроваджувати та контролювати надійні та релевантні секторальні реформи		X						Забезпечити підвищення кваліфікації відповідальних фахівців		МОН та громадськість	X	X	
Розробка та затвердження регіональних стратегій П(ПТ)О		X					Розроблено регіональні стратегії П(ПТ)О	Адаптувати стратегії до поточної ситуації та узгодити їх із пріоритетами національного рівня		Місцева влада	X	X	X
Впровадження перехідних заходів та/або стратегій П(ПТ)О (3-5 років)	X	X	X	X	X	X	Концепція П(ПТ)О UA (2020) Впровадження проекту EU4Skills (2019)	Продовжити процес реформування та залучити додаткове фінансування для реалізації подальших кроків		КМУ, МОН та місцева влада	X	X	X
Депентралізація та оптимізація управління П(ПТ)О	X						Підготовку пройшли 69 директорів та заступників директорів ЗП(ПТ)О	Продовжити навчання менеджерів П(ПТ)О		КМУ та МОН	X	X	
Оптимізація мережі ЗП(ПТ)О	X	X					Рекомендації щодо оптимізації мережі П(ПТ)О (2021, МОН) Передача ЗНО з державної у комунальну власність (2021, МОН)	Продовжити процес оптимізації з урахуванням потреб регіонів та ЗП(ПТ)О (якщо їх пошкоджено чи зруйновано)		КМУ, МОН та місцева влада	X	X	
Удосконалення механізмів фінансування	X						Посталий перехід на фінансування П(ПТ)О, розташованих у районних центрах, з обласних бюджетів (Концепція П(ПТ)О України)	Забезпечити державне замовлення на кваліфіковану роботу сил. Фінансова незалежність П(ПТ)О		КМУ, МОН та місцева влада	X	X	X
Удосконалення законодавства у сфері П(ПТ)О	X	X	X				Закон про П(ПТ)О ще знаходиться на стадії розробки	Ухвалити та почати втілення Закону про П(ПТ)О		КМУ та МОН	X	X	

Джерело: авторська розробка; див. повну версію та базу даних дослідження на: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/zvit\\_yevo.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/zvit_yevo.pdf)

## 4. ВИЩА ОСВІТА

### 4.1 Довоєнний стан

#### Виклики

В Україні відносно багато закладів вищої освіти (ЗВО). Це є наслідком зростання попиту на вищу освіту в 1990-х і 2000-х роках, коли з'явилося понад 100 приватних ЗВО, а десятки училищ та технікумів де-юре отримали статус ЗВО. У 2007/2008 навчальному році ЗВО (університетів, інститутів та академій) було вдвічі більше, а студентів у них було втричі більше, ніж у 1992/1993 навчальному році. Проте протягом останніх 15 років кількість студентів постійно зменшувалася (через різке зниження народжуваності в 1990-х роках) і зараз становить трохи більше мільйона осіб. Отже, перед повномасштабною агресією Росії кількість студентів знизилася майже до рівня тридцятирічної давнини (див. табл. 2).

Водночас кількість закладів залишається значно більшою, ніж на початку 1990-х років. За останніми даними, 386 університетів, інститутів та академій пропонують програми бакалавра, магістра та післядипломної освіти (аспірантура). Програми з суспільних наук і бізнесу пропонують набагато більше університетів, ніж програми з природничих наук чи інженерії. Наприклад, у 2021 році юридичні чи економічні спеціальності пропонували майже 150 ЗВО, менеджмент – понад 200 ЗВО, а математику, фізику, хімію, біологію, електроніку чи енергетику – від 20 до 30 ЗВО.<sup>336</sup>

**Таблиця 2:** Кількісні показники вищої освіти в Україні

	1992-1993	2007-2008	2021-2022
Кількість ЗВО	158	351	386
Кількість студентів	855 894	2 372 462	1 046 669
Кількість студентів на 1000 населення	16.5	51.3	25.5
Кількість професорсько-викладацького складу	70 358	159 089	125 360

Джерело: Державна служба статистики України

За оцінками Світового банку, у 2017 році в Україні на 1 млн населення припадало 5,4 державних ЗВО, тоді як у Польщі, Німеччині, Угорщині та Румунії було близько трьох ЗВО на 1 млн населення.<sup>337</sup> Також в Україні на одного викладача припадає менше студентів, ніж у країнах ЄС. Наприклад, у сусідній Польщі на одного викладача припадає в середньому 13 студентів, а в Україні – 8,3 студента.<sup>338</sup>

<sup>336</sup> Розрахунки авторів на основі даних ЄДЕБО: <https://registry.edbo.gov.ua/opendata/entrant/>

<sup>337</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884261568662566134/pdf/Review-of-the-Education-Sector-in-Ukraine-Moving-toward-Effectiveness-Equity-and-Efficiency-RESUME3.pdf>

<sup>338</sup> Розрахунки авторів, джерело даних для Польщі: Статистика Польщі <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2020-roku,2,i7.html>

Така ситуація призводить до значного розпорошення ресурсів і знижує ефективність їхнього використання. За даними Міністерства освіти і науки України (МОН), видатки на вищу освіту в Україні у 2019 році становили 1,84% ВВП (1,34% якщо брати лише державні видатки). Це більше, ніж у середньому в країнах ОЕСР (1,4%) або в Польщі (1,2%) у 2018 році.<sup>339</sup> Однак, враховуючи низький ВВП України, реальний обсяг фінансування залишається недостатнім для такої великої мережі. Наприклад, середня зарплата українського професора в 2017-2018 роках становила 5,7 тис. доларів на рік.<sup>340</sup>

Дефіцит державного фінансування українські заклади вищої освіти намагаються компенсувати за рахунок оплати за навчання. Однак у більшості університетів традиційно низька вартість навчання. Часто ціна становить половину суми державного фінансування, яку вони отримують в перерахунок на одного студента-бюджетника. Щоб покрити свої витрати, університети збільшують кількість студентів-контрактників, але через низьку вартість навчання вони все одно не отримують достатньо коштів для забезпечення якісної освіти. Тому студентів із низькою успішністю не виключають, щоб ЗВО не втратив гроші, які вони сплачують. Це створює замкнене коло, коли, намагаючись компенсувати брак фінансування з державного бюджету, університети збільшують дефіцит свого бюджету ще більше. Це негативно впливає на якість вищої освіти.

Якість освіти також страждає від відсутності фінансової автономії. За оцінкою Європейської асоціації університетів, українські ЗВО мають високий рівень автономії в академічних питаннях, але значно нижчу автономію у фінансових і кадрових питаннях.<sup>341</sup> Наприклад, державні університети повинні узгоджувати використання навіть власних (недержавних) коштів із відповідними міністерствами, вони суттєво обмежені у створенні власної системи оплати праці (що призводить до зрівнювання заробітної плати), не можуть розпоряджатися своїм майном<sup>342</sup> тощо. Низький рівень організаційної та фінансової автономії українських державних закладів вищої освіти робить їх непривабливими для ефективних менеджерів. Як наслідок, одним із найбільших викликів для українських університетів є нестача сучасного менеджменту, особливо антикризового, та нестача лідерів, здатних сформулювати бачення університету та працювати над його системним втіленням.

Більшість ЗВО не мають власного бачення та місії; зазвичай стратегічний розвиток університету сприймається як щось маловажливе та майже нереальне в українському контексті. Тому місії університетів свідомо не

339 Огляд освіти 2021 [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1662321953&id=id&ac\\_name=quest&checksum=B18EA2A5B3A03DD59A4E542CD58631F9](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b35a14e5-en.pdf?expires=1662321953&id=id&ac_name=quest&checksum=B18EA2A5B3A03DD59A4E542CD58631F9)

340 <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2022/04/15/VO.plan.2022-2032/Stratehiya.rozv.VO-23.02.22.pdf>

341 <https://eua.eu/images/site1/ATHENA/athena-analysis-and-roadmap-for-ukraine.pdf>

342 Фонд держмайна має погодити здачу приміщень в оренду; він також отримує частину доходу



сформульовані і не є визначальними для їхньої діяльності. Ані наглядові ради, ані уряд, ані внутрішні чи зовнішні стейкхолдери не залучені до контролю за виконанням місій університетів. Університети здебільшого позиціонують себе як навчальні заклади, іноді як дослідницькі центри. Вони майже ніколи не виступають публічними експертними майданчиками і практично не реагують на соціальні чи технологічні виклики в країні. Як наслідок, суспільство загалом та навколоуніверситетські спільноти сприймають їх переважно як місце здобуття освіти (знань і навичок), часто без запиту на формування особистості та цінностей.

Пандемія COVID-19 змусила ЗВО перейти на дистанційний формат навчання. Тому більшість сьогоднішніх студентів старших курсів навчалися очно лише один семестр. Це негативно вплинуло на якість освіти та рівень соціального капіталу, який можна отримати в університеті за нормальних умов. Як побічний ефект, завдяки дистанційній освіті деякі українські родини стали краще поінформованими про якість українських університетів.

Найчастіше випускники шкіл обирають ЗВО і спеціальність (її треба обирати перед вступом до ЗВО) без належного обміркування. По-перше, профорієнтація не входить до шкільної програми і відбувається переважно завдяки особистому інтересу чи в рамках спорадичних недержавних проєктів. По-друге, університети рідко надають інформацію про себе та свої програми у доступній формі. По-третє, для багатьох студентів вступ до університету в 17 років є не обдуманим особистим кроком, а бажанням батьків обрати для своїх дітей найбезпечніший шлях. У таких умовах попит на «фабрики дипломів» зберігається.

### *Попередні реформи та політики*

Після 2014 року українські університети отримали широку академічну автономію. Нові стандарти вищої освіти здебільшого описують загальні результати навчання, жодним чином не регулюючи, як ці результати мають бути досягнуті. У таких умовах активні ЗВО почали відкривати нові та оновлювати існуючі програми, складаючи їх на власний розсуд. Менш сміливі ЗВО продовжували працювати за старими державними стандартами, незважаючи на те, що вони вже не діють.

Щоб вийти на ринок, ЗВО потребує ліцензії, а для видачі диплома кожна програма повинна мати чинну акредитацію. У 2019-2020 роках було суттєво спрощено механізм ліцензування більшості спеціальностей. Його трансформували у ліцензування певного рівня вищої освіти (бакалавр, магістр чи післядипломна освіта) в цілому. Університети можуть самостійно вирішувати, які спеціальності пропонувати в рамках отриманої ліцензії. Лише для 28 спеціальностей (із понад 100) існує жорсткіше державне регулювання

(медицина, право, енергетика тощо); для них перелік ліцензійних вимог залишається досить детальним і жорстким.

Сьогодні університетські програми замість МОН акредитує Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО). НАЗЯВО формується незалежною комісією, яка обирає 25 його членів на відкритому конкурсі з представників різних стейкхолдерів: університетів, студентів, роботодавців, академій наук. У 2019 році НАЗЯВО запустило новий механізм акредитації, згідно з яким експерти приділяють більше уваги внутрішнім процедурам забезпечення якості в університетах, ніж формальній відповідності зовнішнім вимогам. Експерти (в тому числі представники студентів) постійно проходять навчання, реєстр експертів, як і весь процес акредитації, є відкритим. Онлайн база даних містить акредитаційні документи для всіх випадків.<sup>343</sup>

Зовнішнє тестування (ЗНО) для вступу на бакалаврат було запроваджено у 2008 році. Воно забезпечує прозорість під час вступу до університету. У 2020 році обов'язковою вимогою для вступу на магістратуру стало складання ЗНО з іноземної мови (найчастіше англійської), що, окрім прозорості, стимулює університети підвищувати рівень володіння студентами англійською мовою.

Автоматизований розподіл бюджетних місць запроваджено у 2016-2018 роках. Бюджетні місця на бакалаврських програмах закріплюються за абітурієнтами, а не за університетами, тому чим більше університет залучає абітурієнтів з високими вступними балами, тим більше в нього бюджетних місць. Для вступу на магістерські програми місця між університетами розподіляються Міністерством освіти та іншими державними установами на основі об'єктивних критеріїв (публікації, доходи від досліджень, світові рейтинги тощо).

До 2020 року державні кошти розподілялися між ЗВО відповідно до кількості студентів. Чим більше студентів навчалось на бюджетних місцях, тим більше коштів міг отримати університет. Відповідно, ЗВО були більше зацікавлені у кількості студентів, ніж у якості освіти. Щоб стимулювати університети віддавати перевагу якості над кількістю, у 2020 році уряд запровадив фінансування на основі результатів, згідно з яким при розподілі державних коштів враховується не лише кількість студентів, а й міжнародні рейтинги, міжнародні гранти, доходи від комерційних досліджень і рівень зайнятості випускників.

У 2020 році уряд встановив мінімальну плату за навчання, щоб університети почали підвищувати вартість навчання та зменшувати свою залежність від державного фінансування. Це допоможе якісним університетам конкурувати з демпінговою вартістю навчання «фабрик дипломів».

Також у 2020 році уряд запровадив новий формат контрактів між ректором

<sup>343</sup> <https://public.naq.gov.ua/>

і міністерством. Цей формат встановлює показники ефективності (KPIs) для ректорів і терміни їх досягнення. Якщо ректор не виконує KPIs, він (вона) порушує контракт, що може призвести до розірвання контракту (якщо це підтримають загальні збори працівників університету).

У 2022 році Україна підписала кредитну угоду зі Світовим банком на 200 мільйонів доларів США, яка включає інфраструктурні проекти, навчання керівництва університетів та підтримку подальших реформ. Але через повномасштабну війну та скорочення надходжень до бюджету ця позика пішла на виплату зарплат викладачам.

### 4.2 Вплив війни

#### *Оцінки фізичних збитків*

Наразі інформація про збитки вищої освіти є доволі обмеженою та загальною. МОН провело опитування серед ЗВО, але його детальні результати ще не опубліковані. Оскільки російські бомбардування та обстріли тривають, ЗВО руйнуються щотижня, особливо в Харкові та Миколаєві.

Згідно зі звітом Інституту освітньої аналітики МОН, станом на 1 серпня 2022 року зруйновано 7 та пошкоджено 46 ЗВО. Переважно це ЗВО у Харкові (пошкоджено 48% місцевих ЗВО), Миколаєві (38%), Чернігівській (67%), Житомирській, Вінницькій, Донецькій (33%) та Запорізькій (21%) областях. Окрім того, з окупованих Росією територій було перенесено 29 ЗВО та понад 60 їхніх філій.<sup>344</sup> Ці ЗВО відновили свою діяльність на базі інших університетів у безпечніших регіонах. У більшості випадків переїзд передбачає зміну юридичної адреси, часткове переміщення викладачів і керівництва, при цьому практично все обладнання залишається в окупації. У нових місцях ЗВО були забезпечені кабінетами та аудиторіями та деяким загальним офісним обладнанням. Більшість переміщених ЗВО розгорнули адміністративні процеси для підтримки дистанційного навчання, завершення навчального року та проведення вступних кампаній.

#### *Відсутність фінансування*

Через повномасштабну російську агресію Україні довелося скоротити всю бюджетну підтримку ЗВО, окрім фінансування зарплат і стипендій. Згаданий кредит Світового банку за його згодою Україна використала на виплату зарплат викладачам. За результатами опитування ЗВО, проведеного МОН, понад 20% ЗВО затримують виплату зарплати і стипендій. Понад 30% ЗВО повідомляють про значне або помірне падіння надходжень від плати за навчання, і така ж частка повідомляє про студентів, які не можуть продовжувати навчання через потребу заробляти на життя.<sup>345</sup>

<sup>344</sup> [https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/education-of-ukraine\\_2022.pdf](https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/education-of-ukraine_2022.pdf)

<sup>345</sup> [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine\\_higher\\_ed-](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_higher_ed-)

Тому університети намагаються скоротити витрати, де це можливо. Наприклад, деякі ЗВО почали новий навчальний рік у серпні, щоб скоротити витрати на майбутній опалювальний сезон.

Запропонований урядом проект закону про держбюджет на 2023 рік скорочує фінансування вищої освіти на 19% порівняно з 2022 роком. У реальному вираженні це скорочення буде вищим через інфляцію близьку до 30%.

#### *Викладачі – переселенці*

Згідно з результатами згаданого опитування МОН, у більшості ЗВО до 30% студентів і викладачів вимушено виїхали за кордон або стали внутрішньо переміщеними особами. МОН працює над системою моніторингу, яка регулярно оновлюватиме дані про статус студентів.

#### *Відсутність безпечних приміщень*

Більшість університетів не мають бомбосховищ, щоб розмістити всіх студентів, тому лише меншість студентів навчатиметься в університетських містечках у 2022/2023 навчальному році. Більшість студентів продовжить навчатися дистанційно.

#### *Вступна кампанія 2022*

Незважаючи на труднощі воєнного часу, Україні вдалося провести зовнішнє тестування (національний мультипредметний тест) для вступної кампанії та забезпечити його прозорість. Український центр оцінювання якості освіти за короткий час розробив спеціальне програмне забезпечення для тестування та впровадив його в тисячах пунктів тестування в Україні, а також у понад 20 інших країнах, куди втекли від російської агресії українські школярі та студенти. Під час вступної кампанії вступники використовували авторизовані електронні кабінети для подачі документів до вишів. Станом на вересень 2022 року вступна кампанія ще тривала без збоїв.

#### *Призупинення реформ*

Після російського вторгнення МОН призупинило впровадження системи фінансування за результатами діяльності, замінивши його фінансуванням за кількістю студентів, як це було до 2020 року, та призупинило зобов'язання ЗВО підвищувати ціну за навчання на контракті.

### **4.3 Відновлення**

Загальна філософія відновлення має базуватися на кількох «переходах»:

- Перехід від кількості до якості.
- Перехід від швидких напівкроків до послідовної та передбачуваної довгострокової політики.

- Перехід від контролю та надмірного регулювання до ноу-хау, консультацій та навчання.
- Перехід від підпорядкування ЗВО різним державним органам (МОН, МОЗ, Мінкультури та інформаційної політики чи місцевим органам влади) до єдиної системи вищої освіти.
- Перехід від обмеженого доступу до державного фінансування до рівного доступу до державних ресурсів як державних, так і приватних ЗВО.

Нова освітня політика має змінити систему стимулів для студентів, викладачів і керівництва закладів освіти таким чином, щоб якість знань, а не диплом, стала пріоритетом для кожного. Для досягнення цих цілей можна застосувати кілька заходів, що описані нижче.

### *Контроль якості та усвідомлений вибір:*

- Запровадити обов'язкове зовнішнє тестування здібностей (готовності та здатності до здобуття вищої освіти) на додачу до зовнішнього предметного тестування (ЗНО) для вступу на бакалаврат, щоб допускати до ЗВО лише тих, хто здатний здобути вищу освіту.
- Започаткувати ранню профорієнтацію до та під час навчання в старшій школі, яка допоможе виявити таланти, пояснити зв'язок окремих шкільних предметів із їхнім професійним застосуванням, подолати гендерні стереотипи та популяризувати STEM.
- Дозволити студентам обирати спеціальність під час першого чи другого року навчання, а не перед вступом до ЗВО.
- Збільшити обсяг та доступність даних про стан вищої освіти загалом та про кожний окремий ЗВО, інформуючи абітурієнтів та їхніх батьків про кар'єрні перспективи після закінчення різних ЗВО та спеціальностей.

### *Більша фінансова автономія та краще фінансове управління; акцент на якості*

- Перевести державні і комунальні заклади вищої освіти до статусу, близького до державних чи комунальних підприємств із певними особливостями; надати їм широку фінансову та організаційну автономію, у тому числі можливість розпоряджатися коштами без погодження з міністерством, формувати власну систему оплати праці, розпоряджатися майном (стати повноправними власниками майна).
- Забезпечити для ЗВО рівний і конкурентний доступ до різних джерел фінансування незалежно від їхньої форми власності (державної чи приватної).
- Зменшити вплив кількості студентів на фінансування закладів вищої освіти і збільшити вплив показників якості, особливо виконання

місії, академічної мобільності, залучення західних викладачів і дослідників, рівня цифровізації. ЗВО орієнтовані на дослідження (про різні типи закладів вищої освіти див. нижче) слід більше заохочувати та винагороджувати за результати досліджень (наприклад, місце в міжнародних рейтингах, публікації у міжнародно відомих впливових журналах,<sup>346</sup> участь у міжнародних дослідницьких грантових проектах тощо), тоді як інші типи закладів вищої освіти мають отримувати фінансування переважно за якість викладання, суспільний вплив та працевлаштування випускників. Там, де це можливо, результати ЗВО потрібно оцінювати за даними з незалежних джерел (міжнародні агенції, національні реєстри тощо), а для виконання деяких завдань моніторингу та оцінки варто залучати експертів зі світовим іменем. Фінансування університетів має залежати від результатів моніторингу та оцінки їхньої діяльності.

- Приділяти особливу увагу розвитку STEM, дисциплін у сферах безпеки та кібербезпеки, оборони та педагогіки, оскільки вони мають мультиплікативний вплив на спроможність держави (інновації, національна безпека та розвиток людського капіталу).
- Підтримувати високоякісні університети у конкурентній боротьбі з «фабриками дипломів» через встановлення мінімального рівня оплати за навчання.
- Забезпечити підзвітність ЗВО суспільним інтересам. Україна має продовжити реформу «KPIs для ректора», надавши наглядовим радам державних університетів повноваження розривати контракт у разі недосягнення KPIs чи порушення інших умов контракту ректора. МОН має запустити загальнодоступну онлайн-панель з інформацією про виконання KPIs.
- Розділити бюджетні місця для безпосередніх потреб держави (вчителі, охорона здоров'я, військова та критична інфраструктура) і бюджетні місця як право на безкоштовну або частково безкоштовну вищу освіту. Поступово слід зменшувати кількість студентів, які навчаються безкоштовно (коли держава покриває всі їхні витрати на навчання), одночасно збільшуючи кількість варіантів співоплати.
- Запустити державні позики на вищу освіту та легалізувати угоди про розподіл доходів (income share agreements) для покриття витрат студентів, які частково чи повністю платять за навчання.
- Розподіляти соціальні стипендії серед студентів залежно від рівня їхнього доходу та потреби в гуртожитку для залучення талановитих

<sup>346</sup> Водночас за публікації в «хижацьких» журналах чи «мурзілках» слід штрафувати, а не винагороджувати.



студентів із малозабезпечених сімей.

### *Оптимальна мережа університетів для підвищення ефективності витратів:*

- Диверсифікувати заклади вищої освіти відповідно до їхніх профілів та місій (які заклади вищої освіти мають визначити самостійно), поділивши їх на дослідницькі університети, прикладні університети та академії вільних наук (liberal arts academies). Формувати державну політику (принципи фінансування, ліцензування, акредитація, управління ЗВО тощо) відповідно до профілю/місії ЗВО.
- Модернізувати мережу державних та комунальних закладів вищої освіти за допомогою короткотермінових (1-2 роки) програм підтримки їхнього об'єднання, які забезпечать технічну допомогу, перехідне управління та додаткове фінансування. Диверсифікувати цілі злиття з урахуванням того, що в деяких галузях кількість закладів, що пропонують навчальні програми, слід скоротити в 3-5 разів (наприклад, суспільні науки, бізнес, право), тоді як в інших галузях (наприклад, природничі науки та математика) об'єднання потрібні менше. Зменшити кількість державних та комунальних ЗВО з 5,4 до максимум 3 на мільйон населення.
- Додаткове фінансування нових об'єднаних закладів вищої освіти має покривати реконструкцію кампусів з особливим акцентом на бомбосховищах, особливо для програм, які інтенсивно використовують лабораторії.

### *Вирішити проблему прогалин у навчанні, спричинених пандемією та війною, та задовольнити післявоєнний попит на перепідготовку та підвищення кваліфікації*

- Скасувати вступні пільги для певних категорій абітурієнтів і замінити їх на безкоштовні навчальні курси, щоб надолужити прогалини у навчанні і підготувати таких абітурієнтів до участі у вступному конкурсі на загальних підставах.
- Підвищити гнучкість траєкторій навчання у вищій освіті без жорсткої фіксації кількості років навчання. Наприклад, надати можливість заробити необхідну для отримання ступеня бакалавра кількість кредитів ECTS за більше чи менше, ніж 4 роки (швидкий і повільний шлях).
- Сприяти програмам короткого циклу (120 кредитів ECTS, молодший бакалавр) для швидкого доступу до ринку праці (особливо в IT) або для liberal arts education – міждисциплінарних програм широкого профілю для подальшого навчання.
- Фінансово стимулювати (субсидувати) міжнародну та внутрішню

кредитну та ступеневу академічну мобільність. Спростити визнання кредитів ECTS, отриманих у відповідних університетах за кордоном.

- Сприяти зарахуванню результатів неформальної освіти та інформальної освіти (наприклад, професійного досвіду) як частини програм вищої освіти.
- Надавати технічну допомогу відділам психічного здоров'я в університетах, особливо відносно до травм, пов'язаних із війною.
- Поліпшити розробку політики:
- Перетворити МОН та інші міністерства з керівних органів ЗВО на засновників ЗВО. Це означає, що парламент і МОН повинні забезпечити нормативну базу, моніторинг, добре продумане фінансування тощо, але децентралізувати ухвалення рішень і заохочувати самоврядування закладів вищої освіти.
- Обмежені контрольні функції мають залишитися лише в окремих сферах, зокрема для спеціальностей, які потребують посиленого регулювання (медицина, право, енергетика тощо). Тут основний акцент має бути на зовнішній сертифікації випускників, а не на контролі формальних критеріїв.
- Підвищити аналітичну, моніторингову, комунікаційну та сервісну спроможність МОН та інших органів (зокрема НАЗЯВО), відповідальних за вищу освіту, і водночас зменшити обсяг їхніх контрольних та погоджувальних функцій.
- Активізувати публічну комунікацію, постійно пояснювати зміни в системі освіти, щоб вони були очікуваними та передбачуваними.
- Розробити посібники з найкращих практик для керівників закладів вищої освіти й запустити тренінги з трансформації та ефективного управління для нинішніх і майбутніх керівників ЗВО.
- Зробити централізовані цифрові сервіси МОН привабливими та корисними для ЗВО, студентів, абітурієнтів та працівників.
- Продовжувати реформу акредитації з акцентом на прозорість та довіру громадськості до акредитації, поступовий рух у напрямку підтримки якості (а не зовнішнього контролю якості), саморегулювання та репутаційного тиску.

*Реалізація цих політик має привести до такого стану речей:*

- Українські ЗВО – це середовища для інтелектуального розвитку особистості, вивчення та розуміння навколишнього світу, вони є драйверами інновацій та основою економічного зростання України та Європи. Принаймні 20% студентів беруть участь у програмах академічної мобільності.

- В академічній спільноті переважає прагнення досягти високих результатів, а не формальної відповідності критеріям якості. Головними принципами є академічна свобода, університетська автономія, доброчесність та інклюзивність.
- Українські ЗВО є важливими майданчиками для професійного обговорення суспільно важливих питань, проблем технологічного розвитку, розробки рішень та підтримки демократичних процесів в Україні.
- ЗВО мають чітко визначені місії, які поділяють та цінують як внутрішні спільноти ЗВО, так і зовнішні зацікавлені сторони та спільноти. Ці місії визначають діяльність ЗВО, а успішність їх досягнення впливає на обсяг ресурсів кожного закладу.
- ЗВО мають високий рівень суспільної довіри, що підтверджується (1) результатами опитувань громадської думки; (2) рівнем фінансування від бізнесу та міжнародних партнерів (який становить не менше 15% від загального обсягу фінансування ЗВО); (3) високою часткою іноземних студентів (не менше 10% від загальної кількості студентів, у тому числі 5% громадян країн ЄС).
- Українські ЗВО інтегровані до Європейського простору вищої освіти. Принаймні два українські ЗВО входять до ТОП-200 світових рейтингів (QS, THE). Більшість магістерських і докторських програм викладаються англійською мовою, значна частина з них створена в партнерстві з університетами країн ЄС, Великої Британії, США та Канади. Особливо престижними є українські військові ЗВО, випускники яких є висококваліфікованими офіцерами Збройних Сил України та армій країн-союзників.
- Рівень вступу (entry rate) за методологією ОЕСР становить менше 55% для бакалаврату та менше 30% для магістерських програм (середнє для ОЕСР).

### 5. ІСТОРИЧНІ ТА СУЧАСНІ ПРИКЛАДИ, ПАРАЛЕЛІ ТА УРОКИ

Існує низка випадків, як сучасних, так і історичних, які можуть стати основою аналізу та політичних рекомендацій щодо реформування освіти в Україні. Деякі з них стосуються управління галуззю освіти під час конфліктів і загроз військової агресії та постконфліктної відбудови, інші ілюструють уроки реформування освіти після зміни режиму, переходу від диктатури чи авторитарного режиму до демократії.

Багато країн, які постраждали від конфліктів (або подібних руйнівних подій), розробили свої плани постконфліктної реконструкції та стійкості.

У цих планах, як правило, визнана роль освіти у створенні та розширенні можливостей країн для відбудови. Безперечно, це бажано, оскільки освіта є наріжним каменем продуктивності, конкурентоспроможності та інновацій, а також розбудови держави та миру. Bird (2009) розглядає плани відбудови Афганістану, Камбоджі, Ефіопії, Кенії, Ліберії, Непалу, Нігерії, Сьєрра-Леоне, Шрі-Ланки та Уганди. Він стверджує, що необхідно належним чином оцінити програми реконструкції, зокрема роль відновлення освіти; програми відбудови повинні спрямовувати ключових учасників освітнього сектору, щоб дати їм змогу аналізувати освітню систему з «оптикою, чутливою до конфлікту, та розробкою стратегій для подолання потенційної напруженості»; та що у таких програмах потрібно проаналізувати можливості використання освітніх технологій у конфліктних або постконфліктних ситуаціях, збору та аналізу даних для розробки освітніх політик та моніторингу показників, що стосуються конфлікту.<sup>347</sup>

Окрім загального плану освітньої реформи, країни, які постраждали від конфлікту, рідше повністю визнають і детально описують роль освіти в забезпеченні миру.<sup>348</sup> Проте кілька планів, у тому числі Трирічний проміжний план Непалу (2007-2010 рр.) і Стратегічний план національної освіти Афганістану (2017-2021 рр.), закликають до залучення незахищених груп населення до освіти, недискримінації, громадської участі та акценту на права людини як способу уникнути розколів і напруги в суспільстві та забезпечити залученість громадян до зусиль із розбудови та відновлення держави.<sup>349</sup> Цю роль освіти не варто недооцінювати під час повоєнної відбудови.

Можна провести кілька паралелей між вступом країн Східної Європи до Європейського Союзу та ситуацією в Україні. По-перше, деякі з цих країн були частиною колишнього Радянського Союзу (наприклад, країни Балтії), освітні системи інших були багато в чому схожі на радянську систему (наприклад, Вишеградська четвірка, Румунія, Болгарія, а також Західні Балкани).

Країни-спадкоємиці колишньої Югославії пережили війну у 1990х, і в цьому вони схожі на Україну. Хоча ступінь руйнування освітньої інфраструктури був значно меншим, ніж на окупованих територіях України, переміщення населення є цікавим прикладом, із якого можна зробити певні висновки. Kahanec і Yuksel (2010) розглядають передачу людського капіталу між поколіннями під час повоєнної розрухи в колишній Югославії, порівнюючи біженців і внутрішньо переміщених осіб (ВПО), ромів і решту населення.<sup>350</sup> Вони виявили помітну передачу людського капіталу між поколіннями членів

347 <https://www.eccnetwork.net/sites/default/files/media/file/191302eng.pdf>

348 IIEP-UNESCO. 2009. Rebuilding Resilience: the education challenge. IIEP Newsletter, Vol. XXVII · No. 1 (Revised) January-April 2009. IIEP. Paris.

349 <https://www.eccnetwork.net/sites/default/files/media/file/191302eng.pdf>; [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/nesp\\_final\\_20-01-2017\\_0.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/nesp_final_20-01-2017_0.pdf)

350 Kahanec, M., & Yuksel, M. (2010). Intergenerational transfer of human capital under post-war distress: the displaced and the Roma in the Former Yugoslavia. In Migration and Culture. Emerald Group Publishing Limited.

кожної з двох уразливих груп, ВПО та ромів. Ці висновки вказують на те, що в контексті України буде важливо не лише вирішити проблему вразливості деяких груп як таких, але й усунути побічні ефекти передачі людського капіталу між поколіннями вразливих груп населення.

Конкретні рекомендації для України на основі цих уроків такі:

- запровадити належну систему оцінки, моніторингу та перегляду планів відбудови
- забезпечити залучення до освіти всіх груп населення, включно з вразливими особами, ВПО та мігрантами, які повертаються, щоб уникнути розколів і забезпечити включеність громадян до державотворення та відбудови.
- боротися з ефектом передачі людського капіталу між поколіннями вразливих груп населення (наприклад, через створення можливостей для навчання впродовж життя, щоб компенсувати втрату людського капіталу дорослих, пов'язану з конфліктом)

Загалом, досвід перехідних економік висвітлює проблеми трансформації систем освіти. Наприклад, Kahanec and Kahancova (2019) розглянули економічні дослідження в країнах Вишеградської четвірки.<sup>351</sup> Їхній головний висновок полягає в тому, що інституції та правила, успадковані від системи вищої освіти радянського типу, разом із початковими реформами, які збільшували автономію університетів, призвели до порочного кола відтворення низькоєфективної рівноваги. Зокрема, незважаючи на те, що після 1989 року університети втратили найкращих викладачів, які перейшли до більш високооплачуваних галузей бізнесу або до іноземних університетів, вони змогли забезпечити ренту (фінансову та статусну) тим, хто залишився. Враховуючи негативний відбір університетів, більшість із них робили мало міжнародно визнаних досліджень. Значна автономія дозволила малопродуктивним дослідникам обирати тих представників (реktorів, деканів, членів учених рад), які захищали їхню ренту та низькі стандарти якості. Незважаючи на те, що регулюючі органи (агенції з акредитації, міністерство освіти) теоретично могли сприяти вищій продуктивності, на практиці ці зусилля саботувалися широким альянсом таких обраних представників.

Щоб розірвати це порочне коло, потрібно відкрити систему для внутрішньої та зовнішньої конкуренції, заохочувати академічну мобільність, сприяти структурним реформам, завдяки яким університети більше відповідатимуть суспільним інтересам, а також проводити реформи, що передбачають більш ефективний розподіл фінансових ресурсів, при якому можливо залучити якісних викладачів та встановити їм відповідну зарплату.

<sup>351</sup> Kahanec, M., & Kahancová, M., Economic research in the Visegrad countries: an insiders' world on Europe's periphery, in Faces of Convergence, wiiw, 2019

Конкретні заходи, необхідні, щоб розірвати це порочне коло, включають:

- визнання іноземних кваліфікацій та вчених звань;
- відкриття процесу призначення викладачів;
- відкриття процесу призначення ректорів і деканів та міжнародного пошуку кандидатів (у тому числі підвищення ролі наглядової ради у виборі ректора);
- належний механізм стимулювання (наприклад, контракти між міністерством і ректором, які передбачають прозорі KPIs для ректора; згодом ректор має встановити KPIs для деканів), згідно з яким ресурси, оплата праці та просування по службі розподіляються на основі міжнародно визнаних стандартів якості;
- децентралізацію, що підтримує інновації та експерименти (наприклад, самостійне визначення ЗВО своєї структури відповідно до їхніх потреб);
- належну систему моніторингу й оцінки результатів навчання та досліджень (пов'язану з KPIs). Призначення наглядових рад (i) має бути виключно неупередженим, забезпечуючи таким чином академічну свободу університетів, і (ii) збільшувати підзвітність ректора суспільству;<sup>352</sup>
- важливо не лише вимірювати результати, але й надавати відповідні ресурси для підвищення якості. Ці ресурси слід надавати не лише найкращим, але й тим, хто експериментує та впроваджує інновації та бере на себе виправданий ризик у цьому процесі. Прогресивні острівці продуктивності необхідно розвивати у співпраці з відповідними підрозділами/викладачами. Співпраця та посилення синергії краще від жорсткої конкуренції;
- необхідно вдосконалити адміністрування (наприклад, автоматизація простих процесів, спрощення складних процесів, зменшення бюрократії);
- нарешті, уроки країн – нових членів ЄС свідчать про те, що інтеграція до Європейського освітнього простору (EEA) та Європейського дослідницького простору (ERA), включно з перевагами різних схем фінансування, можливостями транскордонного співробітництва та впливу колег, а також збір даних та збільшення прозорості були корисними для освіти й досліджень у цих країнах. Ми пропонуємо Україні рухатися до інтеграції в EEA та ERA, щоб отримати такі переваги для своєї відбудови.

<sup>352</sup> Як варіант, можлива така схема призначення Наглядової ради: Президентом (3 члени), парламентський комітет з питань освіти (2), міністерство освіти (2), національна студентська спілка (2), Верховний суд (1), генеральний прокурор (2), мер міста, де розташований головний кампус (1), омбудсмен (1), федерація роботодавців (1) і федерація профспілок (1). Ролі правління та ради університету мають бути чітко визначені.



## 6 ВИСНОВКИ

Українська система освіти буде основою відбудови України. Тому її слід реформувати, щоб забезпечити високоякісний людський капітал – не лише з точки зору навичок і знань, але й з точки зору доброчесності, цінностей та активної громадянської позиції. З 2014 року українська система освіти зробила низку кроків для переходу від кількості до якості, але без чіткого бачення ці кроки були спорадичними та не привели до всебічних змін.

У найближчі роки українській освіті доведеться а) подолати виклики воєнних руйнувань, б) переосмислити та виробити нове бачення системи в цілому для забезпечення її всебічного розвитку, в) створити позитивні умови для трансформації мережі навчальних закладів, яка задовольнятиме соціальні та економічні потреби України, г) підвищити якість освіти, д) забезпечити інноваційне навчальне та дослідницьке середовище, е) співпрацювати зі стейкхолдерами різного рівня та впливовості.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Azevedo, J P, A Hasan, D Goldemberg, S A Iqbal and K Geven (2020), «Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates», World Bank Policy Research Paper 9284.

Bird, L (2009), «Promoting resilience: developing capacity within education systems affected by conflict», Think piece prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2011, *The hidden crisis: Armed conflict and education*.

ETF – European Training Foundation (2011), *Torino Process – Ukraine*.

ETF (2015), *Torino Process 2014: Ukraine*.

ETF (2017), *Torino Process 2016-17: Ukraine*.

ETF (2020), *Torino Process 2018-20: Ukraine*.

ETF (2020b), *Decentralising Vocational Education and Setting Up Centres of Vocational Excellence and Innovation: The Case of Ukraine*.

ETF (2021), *Policies for human capital development: Eastern Partnership – An ETF Torino Process Assessment*.

EUA – European University Association (2016), *University Autonomy in Ukraine: Analyses and roadmap, ATHENA project*.

IIEP-UNESCO – International Institute for Educational Planning (2009), «Rebuilding Resilience: the education challenge», IIEP Newsletter, Vol. XXVII, No. 1.

Kahanec, M and M Kahancová (2019), «Economic research in the Visegrad countries: an insiders' world on Europe's periphery», in *Faces of Convergence*, wiiw.

Kahanec, M and M Yuksel (2010), «Intergenerational transfer of human capital under post-war distress: the displaced and the Roma in the Former Yugoslavia», in

*Migration and Culture*, Emerald Group Publishing Limited.

Kulalaieva, N and S Leu (2019), «Dual education as a tool for assurance the education of sustainable development», *International Journal of Pedagogy, Innovation and New Technologies* 6(2): 104–115.

Leu-Severynenko, S (2022), «Reforming VET system of Ukraine: Pre-war achievements», Collection of Scientific Papers «SCIENTIA», 22 April, 8–10.

Ministry of Education of Islamic Republic of Afghanistan (2016), *National Education Strategic Plan* (2017 – 2021).

National Council for the Recovery of Ukraine from the War (2022), «Draft Ukraine Recovery Plan: Materials of the 'Education and Science' working group», July 2022.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2007), «Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations of Fragility», OECD Disaster Assistance Committee.

OECD (2019), «PISA 2018 Country Note: Ukraine».

OECD (2021), *Education at a Glance* 2021.

World Bank (2019), *Review of the Education Sector in Ukraine: Moving toward Effectiveness, Equity and Efficiency* (RESUME3), Final Report

Інститут освітньої аналітики (2022). Реформи освіти під час та після війни.

Міністерство освіти і науки (2021), Освіта в незалежній Україні: Розвиток та конкурентоспроможність. Інститут освітньої аналітики.

МОН (2022), «Попередній аналіз потреб вищої освіти в Україні: 25 червня – 04 серпня 2022».

УЦОЯО – Український центр оцінки якості освіти (2018), Стан сформованості читацької та математичної компетентностей випускників початкової школи закладів загальної середньої освіти.

УЦОЯО (2019), Національний звіт про результати Міжнародної оцінки якості освіти PISA-2018.

УЦОЯО (2022), «Що знають та вміють випускники початкової школи та як змінилася ситуація за три роки», у Стан сформованості читацької та математичної компетентностей випускників початкової школи закладів загальної середньої освіти.

## РОЗДІЛ 12

# Система охорони здоров'я

**Юрій Джигир**, колишній заступник міністра фінансів України

**Катерина Майнзюк**, колишня радниця міністра фінансів України

**Адріанна Мерфі**, Лондонська школа гігієни і тропічної медицини

**Керол Проппер**, Імперський коледж Лондона, Університет Монаш, CEPR

### РЕЗЮМЕ

Повномасштабне російське вторгнення має руйнівний вплив на українську систему охорони здоров'я. Наша загальна рекомендація полягає в тому, що міжнародну допомогу та ресурси, спрямовані на відбудову України, потрібно використати, щоб допомогти системі зробити якісний «стрибок», модернізувати систему охорони здоров'я так, щоб вона могла надавати послуги ефективніше, щоб досягнути цілі з надання універсального доступу до якісної медичної допомоги.

Для цього ми пропонуємо низку ключових рекомендацій згідно зі Структурою системи охорони здоров'я ВООЗ. Ми рекомендуємо спрямовувати міжнародну фінансову допомогу через єдину незалежну агенцію, узгоджувати її з цілями України та уникати формального розподілу витрат, оскільки це може поглибити існуючу проблему неформальних платежів пацієнтів із власної кишені та навряд чи принесе значний дохід. Для надання медичної допомоги ми пропонуємо (1) чітко визначити базовий пакет медичної допомоги (Програму медичних гарантій, ПМГ) вже сьогодні, щоб уникнути неявних обмежень через відмову в наданні допомоги чи використання неформальних платежів, та підвищити ефективність та (2) дозволити надання допомоги як державними чи комунальними, так і приватними провайдерами, із тим, щоб одна центральна агенція відповідала за контракування.

Управління медичними працівниками має сконцентруватися на (1) продуманому делегуванні обов'язків медичним сестрам (братам) та (2) збільшенні зусиль для перепідготовки медичних працівників відповідно до європейських стандартів та актуальних медичних потреб населення. Крім того, потрібні інвестиції у втримання персоналу на робочих місцях через

поліпшення робочих процесів та підвищення зарплат. Також потрібно інвестувати в інформаційні системи галузі охорони здоров'я, щоб вирішити питання безпеки та інтероперабельності між різними надавачами медичних послуг.

Керівництво галузі має досягнути двох цілей: (1) розвинути закупівельну агенцію, Національну службу здоров'я України (НСЗУ), в незалежного центрального стратегічного закупівельника з чіткими цілями; (2) впровадити загальнодоступні показники ефективності на рівні НСЗУ та надавачів послуг.

## 1 ВСТУП

Повномасштабне вторгнення Росії мало руйнівний вплив на систему охорони здоров'я України. Наша головна рекомендація полягає в тому, що міжнародна допомога та ресурси, спрямовані на відновлення України, мають бути використані для того, щоб допомогти системі зробити якісний прорив, модернізувати систему охорони здоров'я, щоб вона могла надавати допомогу більш ефективно для досягнення загального доступу до якісної та доступної медичної допомоги. Для цього ми пропонуємо набір ключових рекомендацій. Вони представлені нижче згідно зі Структурою системи охорони здоров'я ВООЗ:

### Фінансування

1. **Збільшення зовнішніх джерел фінансування:** міжнародна допомога має спрямовуватися через єдину незалежну агенцію та узгоджуватися з цілями України.
2. **Зменшення залежності від приватного фінансування:** уникати запровадження формальних співоплат за медичні послуги, які фінансуються державою, оскільки це може загострити існуючу проблему неофіційних платежів із власної кишені і навряд чи принесе значні надходження до бюджету.

### Надання медичних послуг

3. **Що саме забезпечувати – Базовий пакет медичних послуг:** чітко визначити базовий пакет медичних послуг (Програма медичних гарантій, ПМГ) зараз, щоб уникнути неявного нормування через відмову у наданні медичної допомоги або використання неофіційних платежів пацієнтів, а також для підвищення ефективності.
4. **Як забезпечувати – Роль приватного сектору:** запровадити поєднання державного та приватного надання послуг у короткостроковій та довгостроковій перспективі, з однією центральною агенцією, відповідальною за контракування.

### Працівники медичної галузі

- 5. Посилення розподілу завдань:** виважений розподіл обов'язків із медсестрами, спочатку на первинному рівні, підтриманий навчанням та наглядом.
- 6. Утримати і перекваліфікувати:** активізувати зусилля з перепідготовки кадрів відповідно до європейських стандартів та актуальних потреб населення у сфері охорони здоров'я. Доповнити це інвестиціями в утримання персоналу шляхом покращення методів роботи та підвищення заробітної плати.

### Медичні інформаційні системи

- 7. Інвестиції в електронні медичні записи (ЕМЗ) та інформаційні технології (ІТ):** необхідні значні інвестиції в медичні інформаційні системи, які вирішуватимуть питання безпеки та взаємодії різних постачальників медичних послуг.

### Керівництво та управління

- 8. Центральний стратегічний закупівельник:** перетворити нинішню закупівельну агенцію, Національну службу здоров'я України (НСЗУ), на автономного центрального стратегічного закупівельника з чіткими цілями та зрозумілими завданнями.
- 9. Показники ефективності:** запровадити загальнодоступні показники ефективності на рівні національного органу охорони здоров'я та постачальників медичних послуг.

Обґрунтування цих рекомендацій базується на аналізі, наведеному в цьому розділі. Він складається з п'яти частин. У перших двох частинах – «Історичний контекст» та «Реформа системи охорони здоров'я 2017 року» – ми коротко описуємо ключові виклики, з якими зіткнулася система охорони здоров'я України перед проведенням масштабної реформи у 2017 році, основні елементи реформи 2017 року та прогрес, досягнутий до повномасштабного російського вторгнення. Ми визначили важливі прогалини в реформі 2017 року, які необхідно усунути, а саме: (1) відсутність чіткої та прозорої стратегії зниження поширеності та катастрофічності неофіційних платежів із власної кишені (ПВК); (2) відсутність чіткого плану, як досягти належного розміру мережі лікарень, яка б відповідала новій системі фінансування; (3) нерегульованість питань оплати та умов праці медичних працівників; (4) відсутність сучасної інформаційної системи управління людськими ресурсами (HR); (5) незавершеність реформування системи медичної освіти; (6) відсутність планів забезпечення та підвищення якості.

У третій частині «Вплив російського вторгнення на здоров'я та систему охорони здоров'я в Україні» ми обговорюємо наслідки кризи на сьогоднішній день, зокрема відносно значного переміщення населення, нових та підвищених ризиків для громадського здоров'я, пошкодженої та зруйнованої інфраструктури, загроз фінансовому захисту та викликів в сфері управління. У четвертій частині «Уроки інших постраждалих від конфлікту регіонів» ми розглядаємо уроки інших військових конфліктів і закликаємо Україну дотримуватися «нового стилю роботи» Організації Об'єднаних Націй у гуманітарному реагуванні. Новий стиль підкреслює важливість спільної координації та планування між усіма учасниками будь-якого реагування, надаючи пріоритет підтримці національних цілей та зміцненню системи охорони здоров'я з самого початку реагування. Остання частина містить наші рекомендації.

## **2 ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ**

Вторгнення Росії в Україну відбувається одночасно з початковими етапами масштабної реформи системи охорони здоров'я в Україні, розпочатої у 2017 році. Як і інші країни колишнього Радянського Союзу, Україна успадкувала систему охорони здоров'я Семашка (названу на честь першого народного комісара охорони здоров'я в УСРР у 1918 році – Миколи Семашка), яка гарантувала загальний безкоштовний доступ до медичної допомоги. За часів СРСР система була централізовано спланованою, ієрархічною та недостатньо забезпеченою ресурсами. Медична допомога була переважно стаціонарною, а первинна медична допомога була слабо розвинута. Незважаючи на ці недоліки, Україна досягла прогресу в показниках охорони здоров'я в період після Другої світової війни, переважно завдяки зниженню дитячої смертності та покращенню контролю за інфекційними захворюваннями. Однак епідеміологічний зсув у 1960-х роках у бік неінфекційних захворювань призвів до зростання попиту на спеціалізовану допомогу та до неконтрольованого процесу спеціалізації системи. Лікарі загальної практики (ЛЗП) фактично стали диспетчерами, а попит на спеціалізовану допомогу все більше перевищував пропозицію (WHO 2004, Rechel and McKee 2009).

За відсутності чіткого механізму узгодження зобов'язань із забезпечення загального доступу до безоплатної медичної допомоги з наявними ресурсами, набуло поширення нормування (обмеження доступу) з боку надавачів послуг, у тому числі через високі неофіційні приватні платежі за медичну допомогу. Неофіційні платежі збільшувалися через відсутність довіри населення до спроможності системи ефективно закуповувати послуги, а також через використання цих платежів як засобу виявлення попиту споживачів. До 2000



року витрати з власної кишені (ВВК), значна частина яких є неофіційними, становили половину загальних витрат на охорону здоров'я в Україні. Поширеність катастрофічних витрат на медичні послуги (коли сім'я спрямовує понад 10% своїх витрат на охорону здоров'я) виросла з 6,9% у 2010 році до 7,8% у 2019 році (Bredenkamp et al. 2022), причому найбільше постраждали найбідніші домогосподарства. Найбільша частка ВВК була витрачена на фармацевтичні препарати, як для амбулаторного, так і для стаціонарного лікування. Страх зубожіння у разі хвороби підривав фінансовий захист і справедливість та негативно впливав на потенціал зростання та підприємницьку поведінку в Україні, викривлюючи індивідуальні заощадження.

Система охорони здоров'я України також була надзвичайно фрагментованою. Ресурси на охорону здоров'я, що фінансувалися за рахунок податків, були децентралізовані і розподілені між тисячами місцевих бюджетів, деякі з населенням менше 45000 осіб. Це унеможливило розподіл ризиків між місцевими бюджетами, достатній для покриття витрат на охорону здоров'я. Існував також конфлікт інтересів, спричинений тим, що більшість лікарень функціонували як підрозділи з надання послуг місцевих адміністрацій, які фінансувалися з їхніх бюджетів, без будь-якого розмежування між функціями замовника та постачальника послуг. Фінансування ґрунтувалося на жорстких нормативах, таких як кількість ліжок або квадратних метрів, що стимулювало постійно зростаючу неефективну мережу постачальників послуг, обтяжену дублюванням і надмірністю (Belli et al. 2013). Крім того, система Семашка сприяла рівному географічному доступу до медичних закладів і враховувала змін у фактичній чисельності населення, яке проживає на території обслуговування, особливо в сільській місцевості України.

Як наслідок, до початку реформи 2017 року система охорони здоров'я України мала непропорційно розгалужену мережу закладів, надмірно покладаючись на дорогу стаціонарну допомогу, тоді як первинна та профілактична допомога залишалися недофінансованими та нерозвиненими. Залежність медичних працівників від неофіційних виплат пацієнтів та непрозорих процедур найму на роботу, що ґрунтувалися на особистих зв'язках, а не на професійних заслугах, означала, що медичні працівники були погано підготовленими та маломобільними (Belli et al. 2013 р.). Незважаючи на те, що лікарі та медсестри наймалися на роботу через колективні трудові договори з керівниками лікарень, роль профспілок була церемоніальною і не створювала жодних можливостей для професійного представництва або колективних переговорів. Насправді ринок праці у сфері охорони здоров'я був дуже непрозорим, а рішення щодо найму та просування по службі залежали виключно від керівництва лікарень.

Ці вади системи охорони здоров'я України мали значний негативний вплив на тривалість та якість життя в країні. Після різкого скорочення тривалості життя внаслідок шоку від розпаду Радянського Союзу на початку 1990-х років, очікувана тривалість життя в Україні зростала набагато повільніше, ніж в інших постсоціалістичних країнах, і за цим показником Україна так і не змогла наздогнати своїх європейських сусідів (як це зробила, наприклад, Естонія). До початку реформи 2017 року Україна мала один із найвищих стандартизованих за віком коефіцієнтів смертності у світі та значно вищий тягар хвороб порівняно з сусідами – країнами ЄС (World Development Indicators; база даних ВООЗ щодо смертності; Global Burden of Disease 2019). Хоча частина цієї смертності спричинена ризиками, пов'язаними з навколишнім середовищем та способом життя, українці частіше помирали від ризикованої поведінки, такої як куріння або вживання алкоголю, навіть у порівнянні з країнами, де поширеність такої поведінки є вищою. Поширеною причиною смертності в Україні є самоушкодження, особливо серед людей у віці 70 років і старше, що свідчить про значні недоліки в системі довготривалої та паліативної допомоги.

### **3 РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 2017 РОКУ**

Реформа системи охорони здоров'я в Україні була ініційована у 2015 році та розпочата у 2017 році. Кілька елементів реформи суттєво змінюють архітектуру фінансування та управління системою.

#### **3.1 Національний стратегічний закупівельник та фінансування, орієнтоване на результат**

Найважливіше – реформа 2017 року запровадила новий підхід до закупівель у сфері охорони здоров'я з метою підвищення ефективності витрат. Було створено національну стратегічну закупівельну агенцію – Національну службу здоров'я України (НСЗУ), яка об'єднала ресурси на національному рівні. Також відбулася автономізація постачальників послуг, що допомогло запобігти конфлікту інтересів у фінансуванні послуг, який був успадкований з радянських часів. Надавачі медичних послуг, які раніше працювали як виконавчі підрозділи місцевих адміністрацій, були перетворені на комунальні некомерційні підприємства. Залишаючись у власності місцевих органів влади, ці заклади стали незалежними суб'єктами господарювання, і місцеві бюджети більше не повинні їх фінансувати; тепер медичні заклади мають заробляти на контрактах із національним закупівельником (хоча на практиці місцеві бюджети все ще надають певне фінансування). Автономний правовий статус також надав більше свободи керівникам лікарень, забезпечивши їм

значний ступінь фінансової та управлінської гнучкості.

Основною метою реформи було замінити фінансування охорони здоров'я на кошторисній основі на укладання контрактів, орієнтованих на результати. Раніше фінансування базувалося на потужностях, наприклад, кількості ліжок або квадратних метрів лікарняних палат. Після реформи кошти використовуються НСЗУ для стратегічної закупівлі послуг на основі договорів із постачальниками медичних послуг. Надавачі первинної медичної допомоги отримують оплату на основі принципу капітації, тобто фіксовані платежі, що базуються на кількості пацієнтів, які вирішили зареєструватися в кожному закладі. Лікарні отримують оплату за різними методами, такими як глобальний бюджет, оплата за пролікований випадок та плата за послуги.

### 3.2 Гарантований пакет медичних послуг

Ключовим елементом реформи було запровадження гарантованого пакета медичних послуг (Програма медичних гарантій або ПМГ). ПМГ визначається Урядом, а закуповується НСЗУ, яка отримує відповідні бюджетні асигнування через єдину центральну бюджетну програму. Цей новий пакет був розроблений як дуже широкий (охоплює більшість видів медичної допомоги та все населення) і залишив значний простір для непрямого нормування доступу. Однак включення його до реформи у вигляді чітко визначеного переліку, прив'язаного до бюджетного плану, забезпечило більш відповідальний підхід до надання медичних послуг. Уряд вирішив зберегти фінансування ПМГ за рахунок загальних податків, а не за рахунок альтернативних варіантів, таких як страхування на основі заробітної плати. Це було зроблено з метою забезпечення справедливості та захисту доходів в умовах високого рівня неформальної зайнятості. Цей вибір також базувався на досвіді попередніх реформаторів Центральної та Східної Європи, таких як Польща, Угорщина та Литва, які обрали варіант страхування на основі заробітної плати, але з того часу поступово збільшили частку бюджетних субсидій страхових фондів. Водночас залишилася відкритою дискусія щодо можливості офіційної приватної співоплати за медичні послуги, коли громадяни могли б безпосередньо розділити вартість ПМГ з державою. Відхилена Парламентом у 2017 році та рішуче заперечувана міжнародними організаціями з розвитку через загрозу для справедливості та фінансової безпеки, ця ідея все ще була популярною в уряді та в опитуваннях громадської думки<sup>353</sup> до початку повномасштабної війни.

<sup>353</sup> Див., наприклад, опитування групи «Рейтинг»: [https://ratinggroup.ua/research/ukraine/ocenka\\_medicenskoy\\_sfery.html](https://ratinggroup.ua/research/ukraine/ocenka_medicenskoy_sfery.html)

### 3.3 Первинна медична допомога (ПМД) та e-Health

Зрештою, реформа модернізувала надання медичної допомоги, фокусуючись на центральній ролі ПМД та сімейного лікаря як «точки входу», за підтримки нової національної системи e-Health (електронної системи ведення медичної документації). Новий підхід до фінансування створив інтегрований загальнонаціональний пул державних та приватних надавачів ПМД, при цьому НСЗУ закуповує послуги ПМД у обох типів надавачів послуг на основі загальної капітаційної ставки. Суттєве збільшення державного фінансування ПМД допомогло досягти конкурентоспроможного рівня, що дозволило залучити капітальні інвестиції та приватні установи. Багато з них були невеликими: до 2021 року 35 відсотків надавачів послуг були приватними клініками та лікарями, які працювали як приватні підприємці. Запис пацієнтів та платежі прив'язали до нової національної системи e-Health, у якій до 2020 року було зареєстровано понад 75 відсотків населення. Прості процедури електронної реєстрації та право обирати та змінювати постачальника послуг будь-де в Україні стимулювали конкуренцію та створили значні перспективи для мобільності робочої сили, відійшовши від попередньої системи суворої географічної прив'язки за місцем проживання.

Важливо, що ПМД також почала відігравати роль контролера, керуючи системою направлень до спеціалістів та виписки рецептів, організованою через систему e-Health. На підтримку цієї реформи надавачі ПМД отримали значне підвищення кваліфікації з клінічної та організаційної діяльності, включно з наданням послуг, орієнтованих на пацієнта. Це включало навчання через НСЗУ, яка почала пропонувати значні навчальні можливості для установ, із якими укладено договори. На додаток до системи e-Health, ПМД також почала впроваджувати нові цифрові рішення, такі як електронні картки пацієнтів та телемедицину.

### 3.4 Огляд прогресу до 2021 року

Загальний дизайн реформи виявився амбітним, але доцільним. Її спрямованість на покриття усіх послуг охорони здоров'я, включно з моделлю фінансування за рахунок податків, широке та всеохоплююче право на отримання послуг та централізація коштів відповідали відомим вадам у сфері охорони здоров'я та європейським прагненням України. Зокрема, обраний підхід до проведення реформи відкрив можливість вирішити проблему надмірної смертності та захворюваності серед вразливих груп населення та економічно ізольованих громад. Реформа також була спрямована на ключову проблему попередньої системи – низьку ефективність використання коштів, запровадивши інструменти для значного підвищення ефективності витрат через централізовані стратегічні закупівлі на основі контрактів, орієнтованих на результат.

Реформована система загалом добре спрацювала в умовах зміни уряду та низки кризових ситуацій, спричинених пандемією Covid-19, а тепер і повномасштабною війною. Гнучкі стратегічні закупівлі медичних послуг через центральне агентство та загальнонаціональну електронну медичну інформаційну систему забезпечили функціонування системи та її реагування в мінливому середовищі. Інновації в системі ПМД дозволили їй ефективно реагувати на пандемію, в тому числі координацію тестування на рівні ПМД та загальнонаціональне адміністрування вакцин, організоване як доповнення до пакету послуг ПМД. Після повномасштабного російського вторгнення у 2022 році нові правила фінансування допомогли забезпечити доступ до первинної та спеціалізованої допомоги, незважаючи на масову внутрішню міграцію та зміну потреб у медичній допомозі, а також продовжити фінансування закладів охорони здоров'я по всій країні, в тому числі на окупованих територіях, де це ще було можливим.

Незважаючи на прогрес, реалізація реформи 2017 року виявила деякі прогалини та ризики у первісному плані реформи, які потребують вирішення.

- **Відсутня чітка та прозора стратегія зменшення поширеності та тяжкості неофіційних платежів пацієнтів.** Більш ефективні механізми фінансування були необхідними, але недостатніми для усунення причин неофіційних платежів лікарям. Реформа була представлена населенню як основний інструмент для ліквідації готівкових платежів із власної кишені, але було нереалістично очікувати, що цього буде досягнуто в короткостроковій перспективі. Хоча кількість повідомлень про хабарництво зменшилася з 2017 по 2018 рік (World Bank 2020), платежі з власної кишені залишалися бар'єром для отримання медичної допомоги та причиною фінансових труднощів для багатьох. Наприклад, у 2018 році майже 50% користувачів амбулаторної допомоги повідомили про труднощі з покриттям витрат (Степурко та ін., 2019).
- **Відсутність чіткого плану досягнення належного розміру мережі лікарень відповідно до нової системи фінансування.** Дореформений підхід до фінансування на кошторисній основі створив надмірну та неефективну мережу закладів охорони здоров'я. Очікувалося, що із запровадженням нових методів оплати, орієнтованої на результат, ця мережа зменшиться і зміниться відповідно до нових фінансових стимулів. Однак така реконфігурація вимагала рішення органів влади щодо того, хто розроблятиме новий генеральний план (чи плани) мережі постачальників послуг і хто ухвалюватиме складні рішення щодо закриття, злиття або перепрофілювання закладів. Уряд мав намір залишити власникам лікарень (тобто місцевим органам

влади) значну свободу вибору шляхів реформування. Цей підхід виявився занадто оптимістичним, що призвело до повільних змін та продовження підтримки неефективних закладів. Тому генеральний план створення ефективної мережі постачальників послуг належного розміру досі не реалізовано.

- **Недостатній прогрес у зміні оплати та умов праці медичних працівників:** Лікарі та медсестри продовжують працювати за колективними трудовими договорами зі своїми лікарнями, наймаються на роботу за вкрай непрозорими процедурами, не мають індивідуальних професійних ліцензій, мають мінімальні можливості для зміни роботодавця та професійного розвитку та виживають за рахунок неофіційних платежів від пацієнтів. Медичні працівники очікували, що реформа фінансування приведе до підвищення їхньої заробітної плати (Stepurko and Belli 2018). Однак їхня немобільність, отже, залежність від роботодавців та повільне покращення якості послуг перешкоджали підвищенню заробітної плати. Звіт за 2019 рік (Богдан та ін. 2019) показав, що неефективна (або відсутня) політика оплати праці на рівні закладу є бар'єром для делегування завдань, оскільки персонал боїться втратити дохід у разі перерозподілу завдань.
- **Відсутність сучасної інформаційної системи управління людськими ресурсами (HR):** Система обліку кадрів, що існувала до 2017 року, дозволяла закладам генерувати стандартизовані звіти до Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) про свій кадровий склад. Однак агрегація даних не була автоматизованою, а отже, використання цієї інформації для забезпечення інформаційних потреб на рівні закладу для планування було неможливим. Уряд планував замінити цю систему новою національною інформаційною системою управління персоналом, яка буде додана як модуль системи e-Health, але цей план не був визначений пріоритетним і не був завершений.
- **Незавершеність реформи системи медичної освіти:** Уряд зробив перші кроки з реформування системи медичної освіти, включно з оновленням навчальних планів та запровадженням елементів незалежного міжнародного тестування. Він також почав впроваджувати нову систему безперервного професійного розвитку, лібералізуючи ринок провайдерів навчання та стимулюючи індивідуальний вибір лікарями траєкторії свого розвитку. Ця нова система мала стати основою для індивідуального професійного ліцензування медичної



професії. Однак ця реформа не була завершена. Уряд також не реформував правила фінансування та управління у вищій медичній освіті, оскільки медичні університети фінансуються на основі базових вимог незалежно від результатів їхньої діяльності.

- **Відсутність планів щодо забезпечення та покращення якості:** Реформування архітектури забезпечення та підвищення якості охорони здоров'я в Україні свідомо залишили на майбутнє. Незважаючи на те, що нові інструменти фінансування стимулювали певне підвищення якості, в тому числі через конкуренцію між постачальниками послуг та покращення специфікацій контрактів, не відбулося значних інституційних змін для модернізації медичної освіти, стандартів, настанов та медичних технологій. Також не було фокусу на якості якголовному результаті.

#### **4 ВПЛИВ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЇ НА ЗДОРОВ'Я ТА СИСТЕМУ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**

Ескалація Росією війни в Україні має і матиме значний вплив на систему, вже ослаблену конфліктом на Сході та пандемією Covid-19. Хоча ці наслідки загрожують здобуткам, досягнутим завдяки нещодавнім реформам, вони також вказують на те, куди слід спрямувати зусилля з відновлення для побудови більш стійкої, ефективної та справедливої системи охорони здоров'я.

##### **4.1 Вимушене переміщення осіб та медичних працівників**

Станом на 9 вересня 2022 року в Україні близько 7 мільйонів людей були переміщені всередині країни, переважно зі східних та південних регіонів. Ще 7 мільйонів виїхали до інших країн як біженці.<sup>354</sup> Оскільки деякі біженці повертаються, а інші переміщуються через продовження насильства, неможливо передбачити, як змінюватимуться ці цифри. Такий екстремальний рівень переміщення має значний вплив на наявність та спроможність медичних кадрів. До початку повномасштабної війни вже існувала регіональна нерівність у розподілі медичних працівників відносно кількості населення. Співвідношення лікарів первинної медичної допомоги до населення було низьким, приблизно 5 на 100 000 (Богдан, 2019), і 83%<sup>355</sup> медичних працівників становили жінки. Оскільки жінки та люди зі Сходу та Півдня становлять більшість тих, хто покидає країну, це, ймовірно, ще більше загострить дефіцит робочої сили.

<sup>354</sup> <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-flash-update-29-9-september-2022>

<sup>355</sup> Див. <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/08/we-are-devoted-work-because-health-and-lives-people-are-stake>

## 4.2 Громадське здоров'я

Багато людей в Україні, особливо ті, хто був змушений покинути свої домівки, зазнали впливу травматичних подій або постійного сильного стресу. У кожної п'ятої людини, яка постраждала від конфлікту, ймовірно, розвинуться психічні розлади, що охоплюють весь спектр розладів і ступенів тяжкості (Charlson et al. 2019).<sup>356</sup> Особи, які надають допомогу цій категорії населення, потребують підготовки та навичок для управління широким спектром потреб у сфері психічного здоров'я. Однак, незважаючи на політичне зобов'язання з покращення охорони психічного здоров'я в Україні, вона залишається вузькоспеціалізованою та орієнтованою на біологічну модель допомоги, а не на модель допомоги на рівні громади. Існує низький рівень обізнаності та стигматизація психічного здоров'я серед населення.<sup>357</sup>

Повномасштабна війна призвела до загострення інших поширених хронічних захворювань через порушення ланцюгів постачання ліків та товарів, зменшення доступу до медичних закладів та переміщення населення. Хронічні неінфекційні захворювання (НІЗ), серед них серцево-судинні захворювання, діабет, рак та хронічні респіраторні захворювання, вже до війни були найбільшими чинниками захворюваності серед дорослого населення України. Близько третини українців мали гіпертонію (World Bank 2018) і 7% – діабет.<sup>358</sup> Були поширені куріння, зловживання алкоголем та інші фактори ризику неінфекційних захворювань – наприклад, половина чоловіків в Україні курять<sup>359</sup> – і, можливо, їхня кількість виросла під час війни (Lo et al, 2016, Ramachandran et al., 2019). Україна також мала один із найвищих у Європі рівень хронічних інфекційних захворювань, особливо ВІЛ<sup>360</sup> та туберкульозу (WHO 2022c). Порушення доступу до профілактичних послуг (наприклад, профілактики передачі ВІЛ від матері до дитини), діагностичного тестування, ліків та іншої необхідної допомоги підірвало зусилля з профілактики, виявлення та лікування цих захворювань, що може призвести до зростання їхньої поширеності та тяжкості в найближчі роки.

Пошкодження інфраструктури водопостачання та водовідведення, скупчення внутрішньо переміщених осіб, низький рівень вакцинації до війни та перебої у проведенні планової вакцинації підвищили ризик інфекційних захворювань, які раніше були рідкісними, включаючи кір, дифтерію та холеру<sup>361</sup>. Тенденція до зменшення кількості випадків захворювання на Covid-19, що спостерігалася до війни, ймовірно, змінилася на протилежну, однак епідеміологічний нагляд є обмеженим (WHO 2022a).

<sup>356</sup> Див. також <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-in-emergencies>

<sup>357</sup> [https://www.who.int/docs/default-source/mental-health/special-initiative/who-special-initiative-country-brief-report---ukraine---2020---brief.pdf?sfvrsn=f9ee4cf\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/mental-health/special-initiative/who-special-initiative-country-brief-report---ukraine---2020---brief.pdf?sfvrsn=f9ee4cf_4)

<sup>358</sup> <https://idf.org/our-network/regions-members/europe/members/164-ukraine.html>

<sup>359</sup> <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336642/WHO-EURO-2020-1468-41218-56060-eng.pdf>

<sup>360</sup> За даними Інформаційного бюлетеня UNAIDS в Україні: <https://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/ukraine>

<sup>361</sup> Див. <https://www.bmj.com/content/377/bmj.o864>

### 4.3 Інфраструктура

Наприкінці липня 2022 року Міністерство охорони здоров'я України заявило, що 123 заклади охорони здоров'я були зруйновані під час війни і щонайменше 746 потребують відбудови. Станом на вересень ВООЗ підтвердила повідомлення про 425 обстрілів медичних закладів.<sup>362</sup> До початку повномасштабної війни 75% фармацевтичних препаратів в Україні постачалися вітчизняними виробниками, але в перші місяці російської ескалації виробництво суттєво постраждало. Це було пов'язано з руйнуванням виробничих потужностей, ланцюгів постачання матеріалів та енергопостачання, переміщенням виробничого персоналу (переважно жінок), а також проблемами, з якими зіткнулися фармацевтичні компанії при розрахунках зі своїми постачальниками. Станом на вересень постачання відновилося, значною мірою завдяки гуманітарній допомозі та жертвам від урядів, неурядових організацій (НУО) та міжнародних фармацевтичних компаній (WHO 2022b).

### 4.4 Фінансовий захист

Як ми зазначили вище, реформа 2017 року не вирішила проблему виплат із власної кишені конкретним чином, і через рік медична допомога залишалася недоступною для багатьох людей в Україні. Війна, ймовірно, погіршила цю ситуацію. За прогнозами, цього року доходи в Україні впадуть на 35-45%. За останніми оцінками Міжнародної організації праці, з 24 лютого 2022 року було втрачено майже 5 мільйонів робочих місць, або 30% зайнятості, і ця цифра буде зростати протягом конфлікту.<sup>363</sup> На додачу до цього відбулася значна (понад 25%) девальвація української гривні, що призвело до подорожчання імпортованих ліків та інших товарів медичного призначення.

### 4.5 Управління

У багатьох країнах, що постраждали від конфлікту, не існує легітимного уряду. В Україні ж Президент та уряд були обрані демократичним шляхом, і їхня легітимність визнана у всьому світі. Міністерство охорони здоров'я та НСЗУ залишаються центральними органами влади, відповідальними за охорону здоров'я. Тим не менш, війна перетягнула на себе увагу українського уряду і поставила під загрозу його спроможність організувати та надавати медичну допомогу. Щонайменше 149 суб'єктів (ймовірно, набагато більше, але це кількість, зареєстрована ВООЗ), включно з НУО, агентствами ООН та донорами, наразі беруть активну участь у реагуванні на ситуацію в галузі охорони здоров'я в Україні; багато з них зосереджені на окремих захворюваннях (WHO 2022a). Без належної координації, нагляду та залученості з боку Міністерства

<sup>362</sup> <https://reliefweb.int/report/ukraine/500-reported-attacks-health-care-ukraine-colossal-tragedy-calls-accountability-phr>

<sup>363</sup> [https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS\\_856665/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_856665/lang--en/index.htm)

охорони здоров'я існує ризик створення паралельних та нестійких систем надання медичної допомоги. Попередній досвід, пов'язаний із корупцією та затримками в реалізації проектів в Україні, також може вплинути на поведінку донорів та їхню впевненість у спрямуванні коштів через уряд.

## **5 УРОКИ ВІДНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В ІНШИХ РЕГІОНАХ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВІД КОНФЛІКТУ**

Відновлення систем охорони здоров'я в умовах конфлікту ускладнюється тим, що потреби населення в охороні здоров'я є більшими, ніж раніше, задіяні різні національні та міжнародні суб'єкти, а наявність ресурсів важко передбачити (Sondorp 2016). Існує низка важливих уроків щодо того, як підходити до надання та фінансування медичної допомоги в цих умовах з метою зміцнення системи охорони здоров'я та сприяння сталості програм і стійкості до майбутніх криз. Зокрема, «новий стиль роботи» системи Організації Об'єднаних Націй (ООН 2017) визнає, що кризи часто є затяжними, без чіткого моменту, коли припиняється гуманітарна допомога і починається відновлення. Таким чином, замість того, щоб зосереджуватися виключно на врегулюванні криз, суб'єкти повинні працювати разом над налагодженням «взаємодії гуманітарної допомоги, розвитку та миру» (WHO 2021), вирішуючи питання зміцнення системи охорони здоров'я з самого початку гуманітарного реагування. На практиці це означає, що діяльність донорів, НУО та МОЗ повинна координуватися централізовано, а весь аналіз і планування здійснюватися спільно з урядом на підтримку узгоджених ним цілей у сфері охорони здоров'я. Афганістан є свіжим прикладом застосування нового стилю роботи. Уряд Афганістану розробив Національну рамкову програму миру і розвитку Афганістану на 2017-2021 роки, а її нещодавнє оновлення охоплює 2021-2025 роки. Рамкова програма встановлює цілі уряду щодо розбудови миру, державного будівництва і розвитку ринку, а також забезпечує фокус для всієї допомоги у сфері розвитку. Відповідно до цього, вся гуманітарна підтримка координується через Кластер з питань охорони здоров'я під головуванням Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) та Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), до складу якого входять агентства ООН, МОЗ та неурядові організації у сфері охорони здоров'я. Програма «Єдина ООН – Єдина політика» передбачає тісну співпрацю агентств ООН з Міністерством охорони здоров'я Афганістану щодо планування, реалізації, моніторингу та оцінки програм (WHO 2021b).

Укладання контрактів на надання узгодженого пакету медичних послуг з НУО може покращити надання послуг та підвищити їхню доступність. Контрактні послуги мають враховувати доцільність і стійкість програм

у світлі національних пріоритетів, практик і ресурсів, а контракти мають включати елемент зміцнення кадрового потенціалу медичних кадрів. Щодо неінфекційних захворювань та психічного здоров'я – двох пріоритетних напрямків охорони здоров'я населення в Україні – доказова база підходів до надання медичної допомоги в умовах конфлікту є обмеженою, але її обсяг росте. Вона свідчить про те, що децентралізовані та «орієнтовані на людину» підходи можуть бути здійсненними та ефективними, а також більш стійкими до потрясінь у системі охорони здоров'я. Вони включають розподіл завдань із медичними працівниками, які не є лікарями (Ratnayake et al, 2021); навчання пацієнтів і самодопомогу, в тому числі доступ до інструментів самоконтролю (Jaung et al, 2021); спрощені протоколи лікування (Murphy et al, 2022); і лікування психічного здоров'я на рівні громади (Purgato et al, 2018).

### 6 ШЛЯХ ДО ВІДНОВЛЕННЯ

У світлі попередніх реформ та впливу війни, ми пропонуємо рекомендації з відновлення системи охорони здоров'я України. Ми підтримуємо загальні принципи, викладені в проекті Плану відновлення системи охорони здоров'я України,<sup>364</sup> розробленому МОЗ, але пропонуємо рекомендації, які зосереджені на сферах, що не були детально розглянуті в цьому плані. У документі МОЗ наведено орієнтовний обсяг коштів для задоволення прогнозованих потреб у сфері охорони здоров'я, але всі вони, як видається, мають бути покриті або за рахунок державного бюджету, або за рахунок міжнародних позик чи пожертв (останні чітко не прописані, за винятком деяких конкретних сфер, наприклад, зміцнення науково-дослідної бази). У плані МОЗ майже нічого не сказано про найскладніші питання щодо того, яка частка державних коштів має витратитися на охорону здоров'я, чому охорона здоров'я має бути пріоритетною порівняно з іншими державними послугами, і як будуть визначатися пріоритети або переглядатися програми в секторі охорони здоров'я з метою економії коштів у випадку, якщо фінансування буде недостатнім. І немає жодного посилання на приватне фінансування, за винятком деяких згадок про те, що приватне фінансування буде збільшено за рахунок використання приватного медичного страхування.

Чим довше триватиме війна, тим вищим буде ризик того, що довіра населення до влади знизиться порівняно з нинішнім високим рівнем. Ці фактори загрожуватимуть фундаментальним цілям реформи 2017 року. Щоб захистити їх, на нашу думку, кілька питань необхідно вирішити вже зараз. Ми згрупували наші рекомендації за відповідними структурними елементами системи охорони здоров'я ВООЗ (WHO 2010).

<sup>364</sup>[https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032\\_UKR.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/21-07-2022-Draft-Ukraine%20HC%20System%20Recovery%20Plan-2022-2032_UKR.pdf)

## 6.1 Фінансування

Питання про те, наскільки пріоритетнішою охорона здоров'я має бути порівняно з іншими секторами, є політичним, і ми не розглядаємо його тут. Однак, ми визнаємо, що охорона здоров'я є не єдиним (і, можливо, навіть не найважливішим) внеском у здоров'я населення. Ми рішуче підтримуємо заявлені МОЗ плани відновити міське середовище таким чином, щоб максимізувати можливості для фізичної активності та мінімізувати шкоду від забруднення та стихійних лих, і рекомендуємо зосередити увагу на зміцненні здоров'я з самого початку фази відновлення в усіх секторах.

Незважаючи на ці плани, коштів на охорону здоров'я не вистачатиме через економічні наслідки війни та поєднання незадоволених потреб у сфері охорони здоров'я, які існували до війни, та потреб, що вирости внаслідок війни. Навіть якщо Україна витратить на охорону здоров'я таку ж частку ВВП, як і у довоєнний період, ВВП різко впав<sup>365</sup> через російську агресію. Отже, принаймні протягом наступних кількох років витрати на охорону здоров'я будуть падати, якщо їх не підтримуватимуть міжнародні фонди. Оскільки попит збільшився, це означає, що існує небезпека, що неофіційні виплати пацієнтів, а разом з ними і нерівність у доступі до медичної допомоги, зростатимуть.

### *Збільшення зовнішніх джерел фінансування*

**Ми рекомендуємо, щоб міжнародна допомога спрямовувалася через єдине незалежне агентство і відповідала цілям України.**

Після ескалації Росією війни донорське фінансування України виросло в геометричній прогресії. У 2020 році загальний обсяг фінансування розвитку України становив \$1,8 млрд (із них \$168 млн – гуманітарна допомога); цього року ця цифра становить \$17,6 млрд. Частина цих грантів спрямована саме на охорону здоров'я. Наприклад, USAID виділило загальною сумою \$15,5 млн на ініціативи BOO3 в Україні, нещодавно надавши \$1,8 млн на покращення нагляду за інфекційними захворюваннями у відповідь на підвищений ризик поширення Covid-19 та інших інфекційних захворювань.

Негативний вплив війни на економіку України, а отже, і на державні ресурси, доступні для охорони здоров'я, означає, що значна частина коштів та інших ресурсів для відновлення системи охорони здоров'я має надійти з міжнародної допомоги. Ми підтримуємо принципи, викладені в «Плані відновлення України» Центру досліджень економічної політики (CEPR) (Besker et al. 2022) для забезпечення ефективності допомоги, і застосовуємо їх тут до системи охорони здоров'я. Вони полягають у тому, що допомога повинна надаватися швидко, але з розумними умовами для забезпечення

<sup>365</sup> На 35% у 2022 році, за прогнозом МВФ.



підзвітності; що допомога має надаватися у формі грантів, а не кредитів; що допомога має спрямовуватися через єдине агентство, яке є незалежним, але підзвітним донорам і виступає як «точка контакту» з українським урядом; і що допомога повинна бути узгоджена з цілями, встановленими самою Україною, щоб сприяти підвищенню відповідальності та сталості проектів. Досвід інших країн, що постраждали від конфлікту, підтверджує важливість цих принципів (WHO 2021).

*Менша залежність від приватного фінансування*

**Ми рекомендуємо уникати запровадження формальних співоплат за медичні послуги, які фінансуються державою, оскільки це може загострити існуючу проблему неофіційних виплат пацієнтів і навряд чи принесе значні надходження.**

Однією з теоретичних можливостей залучити більше приватних коштів є явне (експліцитне) обмеження державного покриття цін на медичні послуги та запровадження обов'язкової участі пацієнтів у їх оплаті. Ми не підтримуємо більший розподіл витрат за рахунок особистих платежів у момент отримання послуг.

Близько половини витрат на охорону здоров'я в Україні вже покриваються за рахунок виплат пацієнтів, значна частина яких є неофіційними. Неофіційність цих платежів та їхня висока поширеність серед малозабезпечених створює катастрофічні наслідки для вразливих сімей та позбавляє пацієнтів прав і можливостей. Існує думка, що формальний розподіл витрат може збільшити кошти, доступні для охорони здоров'я, і водночас зменшити нелегальні платежі за медичні послуги. На практиці, однак, це навряд чи приведе до значних додаткових надходжень або усунення неофіційних платежів, але, ймовірно, збільшить ризик катастрофічних витрат домогосподарств на охорону здоров'я (Dzhygyr et al. 2022). Викорінення неофіційних виплат пацієнтів потребує комплексних реформ управління та суттєвого збільшення державних видатків на охорону здоров'я для забезпечення повного покриття основних послуг з прийнятною якістю та підзвітністю (Dzhygyr et al. 2022). Без докорінних змін в управлінні системою, забезпеченні якості та суттєвого збільшення державних видатків на послуги та препарати з доказовою ефективністю, запровадження формальної співоплати може посилити фінансовий тягар для зростаючої кількості вразливих верств населення, зокрема ветеранів війни та внутрішньо переміщених осіб.

Також не видається практичним запровадження співоплати для впливу на поведінку пацієнтів, наприклад, щоб відвернути пацієнтів від використання дорогої стаціонарної допомоги. Докази щодо впливу розподілу витрат на використання послуг є неоднозначними (Dzhygyr et al. 2022). Крім того,

архітектура системи охорони здоров'я України передбачає сильну роль лікарів первинної медичної допомоги та можливість для стратегічного закупівельника використовувати фінансові стимули для впливу на поведінку пацієнтів через практику постачальників. Ці можливості були б більш безпечними та стійкими альтернативами використанню розподілу витрат.

Формальний розподіл витрат також навряд чи забезпечить значні надходження до бюджету охорони здоров'я. Це пов'язано з тим, що звичайна низькоризикова модель офіційних співоплат вимагатиме, щоб вони були невеликими, універсальними, фіксованими та застосовувались зі щедрими пільгами для малозабезпечених верств населення та тих, хто часто користується послугами. Необхідність надання пільг, зокрема, вимагатиме відповідного збільшення державних видатків на відповідні послуги, що призведе до ще більшої потреби у фінансуванні.

Єдиним сценарієм, за якого офіційний розподіл витрат теоретично міг би згенерувати значні нові надходження, є ризикований варіант запровадження високорівневого співстрахування у сфері охорони здоров'я на кшталт моделей, що використовуються у Словенії та Хорватії. Цей варіант все одно вимагатиме від держави значних додаткових коштів для оплати пільг, але нові приватні надходження можуть виявитися достатніми щоб стати вагомою підтримкою для покриття витрат на гарантований пакет медичної допомоги. Однак, на додачу до відповідних коштів, необхідних для реалізації цього варіанту, він також вимагатиме величезних зусиль для створення системи управління, наближеної до унікального словенського та хорватського контексту. Зокрема, це вимагатиме створення надійного доступу для будь-якого громадянина до придбання добровільного медичного страхування у головного державного страхувальника, і, що найважливіше, паралельного проведення системних реформ з метою викорінення неофіційних платежів і нерівності доходів, показники яких є дуже низькими в цих країнах. Наразі в Україні це неможливо, і будь-які подібні серйозні зміни мають відбуватися після впровадження реформи системи охорони здоров'я, інакше існує небезпека виходу людей із державної системи та розвитку дворівневої системи охорони здоров'я, з приватною системою для заможних та (гіршою) державною системою для малозабезпечених.

## **6.2 Надання медичних послуг**

Ця частина окремо обговорює те, що має забезпечувати держава і як це забезпечувати.

*Що забезпечувати: Базовий пакет медичних послуг*

**Ми рекомендуємо чітко визначити Програму медичних гарантій (ПМГ)**

**вже зараз, щоб уникнути неявного нормування через відмову у наданні медичної допомоги або використання неофіційних платежів пацієнтів, а також для підвищення ефективності.**

Незважаючи на бюджетний тиск, ми не виступаємо за те, щоб намагатися економити на витратах за рахунок скорочення пакету послуг у сфері охорони здоров'я. Це загрожує здоров'ю та фінансовому захисту населення. Однак війна є можливістю прискорити роботу з чіткішого визначення цього пакету, що сприятиме більш ефективному та підзвітному наданню послуг.

Нечітко визначені види допомоги призводять до неявного обмеження послуг: коли пакет послуг є непрозорим, надавачі послуг нормують послуги, відмовляючи у наданні допомоги або стягуючи неофіційні платежі. Реформа 2017 року зробила стрибок у вирішенні цієї проблеми, зобов'язавши уряд використовувати прозорі критерії для визначення ПМГ та почавши розбивати її на елементи (підпакети), орієнтовані на результати. Однак станом на початок 2022 року значна частина ПМГ, особливо щодо спеціалізованої допомоги, не була чітко визначена, що спричинило дискусії щодо вартості, ціноутворення та нормування. Уряд працював над поступовим розбиттям ширших пакетів (наприклад, загальний пакет амбулаторно-поліклінічної допомоги постійно розбивався на більш чітко визначені компоненти, наприклад, антенатальна допомога), але прогрес був повільним. Основним бар'єром у цьому процесі є необхідність узгодження калькуляції витрат на послуги та ціноутворення, що є технічно та політично складним завданням. Визначення пріоритетності завершення цього процесу допоможе підвищити ефективність закупівель. Розділення та перегрупування широких пакетів послуг за станами здоров'я допоможе НСЗУ встановити більш обґрунтовані ціни на кожну послугу та стимулюватиме постачальників надавати їх більш ефективно. Чіткіше визначення пакету послуг має бути узгоджене з подальшою роботою над українською системою оплати послуг на основі пролікованого випадку.

*Як забезпечувати: Роль приватного сектору*

**Ми рекомендуємо поєднувати державне та приватне надання послуг у короткостроковій та довгостроковій перспективі, включно із залученням міжнародних приватних постачальників, але при цьому всі послуги ПМГ закуповувати виключно через НСЗУ.**

У короткостроковій перспективі роль міжнародних приватних провайдерів буде вирішальною у підтримці системи охорони здоров'я України під час відновлення та переходу на вищу ступінь розвитку, оскільки вони зможуть надати не лише фінансування, але й міжнародний досвід. Контракти з приватними постачальниками можуть включати забезпечення зміцнення потенціалу українських медичних працівників у всіх секторах, включаючи

лікарів загальної практики, лікарні, психіатричну допомогу, закупівлю та продаж фармацевтичних препаратів. Цілком імовірно, що такі контракти вимагатимуть певної форми державно-приватного партнерства. Також може знадобитися стимулювання або посередництво авторитетних міжнародних кредиторів, особливо там, де це вимагатиме інвестицій у проектування та інфраструктуру. Важливо, щоб у всіх таких контрактах НСЗУ залишалася єдиним замовником послуг ПМГ у постачальників усіх форм власності на рівних умовах.

У довгостроковій перспективі значне залучення приватних постачальників послуг залишатиметься важливим для здійснення якісного прориву. Система охорони здоров'я України вже має поєднання державного (на рівні місцевих органів влади) та приватного надання послуг. Реформи 2017 року та рівень оплати, встановлений для первинної медичної допомоги (ПМД), стимулювали появу приватних постачальників ПМД. Вони часто мали форму приватних підприємств (провайдери-лікарі) на противагу «груповій» або «командній» практиці. Ми не підтримуємо модель надання ПМД на основі ФОП та заохочуємо перехід до командної форми надання послуг за допомогою кількох фахівців, які координують свою роботу за допомогою цифрових технологій та проактивно зосереджуються на профілактичній допомозі (OECD, 2020).

Ми підтримуємо поєднання приватного та державного секторів на всіх рівнях надання медичної допомоги, включно з ПМД. Таке поєднання може стимулювати конкуренцію між постачальниками, що підвищить якість послуг, які надаються, і може посилити мотивацію медичних працівників залишатися в Україні. Однак, ключ до успішного управління роллю приватного сектору в наданні медичних послуг – це посилення ролі НСЗУ як центрального стратегічного закупівельника, щоб вона не просто оплачувала рахунки, але й встановлювала умови контрактів із приватними постачальниками, визначала їх місцезнаходження та тип послуг, забезпечуючи рівні умови для приватних та державних постачальників.

### **6.3 Медичні працівники**

Необхідні інвестиції для модернізації застарілої системи медичної освіти та підготовки кадрів, а також для модернізації робочої сили у сфері охорони здоров'я. Однак ми не хочемо втрачати існуючий персонал, оскільки війна спричинила велике навантаження на лікарів-практиків, частина з яких може залишити Україну після закінчення війни. Також у всьому світі спостерігається дефіцит середнього медичного персоналу. Ми рекомендуємо такі підходи до модернізації робочої сили.

### *Збільшення розподілу завдань*

**Ми рекомендуємо виважений розподіл завдань із медичними сестрами, особливо на первинній ланці, що супроводжується відповідним навчанням та наглядом.**

В останні десятиліття в усьому світі спостерігається перевищення попиту на медичні послуги над їх пропозицією, що призвело до розвитку ліцензування медсестер, які виконують функції лікарів, та залучення непрофесійних медичних працівників для надання рутинної медичної допомоги. Перша модель найбільш поширена у США, друга модель була випробувана в багатьох країнах із низьким і середнім рівнем доходу.

Розподіл завдань пропонує можливості для кращого використання дефіцитного медичного персоналу. Публікації з цього питання все ще з'являються. Дослідження в контексті охорони здоров'я США дають неоднозначні результати (Chan and Chen, 2022). Нещодавній мета-аналіз (Anand et al., 2019) розподілу завдань від медсестер до менш кваліфікованих медичних працівників для контролю артеріального тиску в контексті країн із низьким та середнім рівнем доходу свідчить про те, що медичні втручання за розподіленими завданнями є ефективними для зниження середнього артеріального тиску в цих умовах. Однак автори також дійшли висновку, що позитивний вплив таких медичних втручань є більшим у країнах із вищим співвідношенням лікарів до населення, і що вони є більш ефективними, якщо спрямовані на осіб із високим ризиком, а не на населення загалом. Огляд (Joshi and Peiris, 2019) впровадження стратегій розподілу завдань для боротьби з неінфекційними захворюваннями в країнах із низьким та середнім рівнем доходу показав, що, хоча наукова література на цю тему обмежена, наявні дані свідчать про те, що делегування завдань немедичним працівникам охорони здоров'я є здійсненою, масштабованою моделлю для подолання тягаря неінфекційних захворювань в умовах обмеженості людських ресурсів у сфері охорони здоров'я. Однак, проблеми, з якими доводиться стикатися, включають системні бар'єри, такі як неможливість виписувати ліки, різний рівень кваліфікації немедичних працівників, високе робоче навантаження та плінність кадрів.

Україна має значний потенціал для розподілу обов'язків (або перерозподілу завдань) між лікарями та медичними сестрами. Хоча співвідношення медсестер до лікарів зменшилося за останні десятиліття (2,04 у 2019 році, враховуючи лише систему МОЗ та виключаючи стоматологічні, громадські та адміністративні посади), воно залишається вищим, ніж середній показник в 13 нових країнах-членах ЄС, які приєдналися до союзу з 2004 року (1,73). Багато західноєвропейських країн мають високий рівень делегування навичок

середньому медичному персоналу (наприклад, Фінляндія, Франція, Бельгія, Словенія).

Існують хороші приклади розподілу завдань з інших посткомуністичних країн. Словенія, зокрема, є одним із нещодавніх успішних прикладів посилення ролі медичних сестер. Це було зроблено шляхом запровадження додаткової 0,5 ставки медичної сестри на первинному рівні надання медичної допомоги для виконання широкого спектру завдань із ведення та профілактики хронічних станів та неінфекційних захворювань (ЕС, 2019). Європейські країни, яким вдалося запровадити більш гнучкий розподіл завдань, зробили це шляхом поступового підвищення кваліфікації, перекваліфікації та проактивної зміни професійної культури та ставлення в рамках існуючої робочої сили (ЕС, 2019).

Однак досвід інших систем охорони здоров'я свідчить про те, що подальший розподіл завдань без зміцнення, реструктуризації та регулювання системи охорони здоров'я не дасть бажаних результатів. Для успішного впровадження цих заходів у системі охорони здоров'я необхідне навчання на робочому місці, нагляд та розширення посадових інструкцій. Це, ймовірно, буде особливо актуальним в Україні, оскільки, хоча медичні сестри можуть отримати вищу освіту, для роботи медичною сестрою сьогодні необхідна лише коротка практична підготовка.

#### *Утримання та перепідготовка кадрів*

**Ми рекомендуємо доповнювати зусилля з перепідготовки персоналу відповідно до європейських стандартів та актуальних потреб населення у сфері охорони здоров'я інвестиціями в утримання персоналу, забезпечуючи можливості для підвищення компетенцій та заробітної плати.**

Війна та зміни у сфері охорони здоров'я означатимуть, що медичні працівники зіткнуться з новими обов'язками. Важливо, щоб зусилля з перепідготовки кадрів супроводжувалися інвестиціями в їх утримання шляхом створення можливостей для кар'єрного зростання та підвищення заробітної плати. Міжнародна допомога може бути використана для сприяння перепідготовці кадрів з метою європеїзації навчальної програми медичної освіти. Це може включати короткострокові програми стажування лікарів за кордоном. Необхідно створити незалежний орган для сертифікації та забезпечення відповідного навчання, причому сертифікація має бути критерієм для підвищення заробітної плати. У короткостроковій перспективі сертифікацію можуть проводити неурядові організації з-за меж України з метою уникнення корупції та запровадження міжнародних стандартів. Слід також приділити увагу навчанню керівників лікарень, враховуючи важливу роль, яку може відігравати покращення управлінських практик у підвищенні ефективності



роботи лікарень (див., наприклад, Bloom та ін., 2015 р.).

### 6.4 Медичні інформаційні системи

#### **Ми рекомендуємо значні інвестиції у використання електронних медичних записів (ЕМЗ) та інформаційних технологій (ІТ)**

Україна вже досягла значних успіхів у використанні ЕМК, і це допомогло їй вистояти під час війни. У більш загальному плані, збільшення цифрового надання послуг (переважно за допомогою телефонних консультацій, а не відеозв'язку) стало поширеною відповіддю на COVID-19 у багатьох системах охорони здоров'я і дозволило населенню, яке не має доступу до місцевих медичних ресурсів, отримати доступ до них.

Хоча розширення використання інформаційних систем у сфері охорони здоров'я є багатообіцяючим, нещодавні огляди практик висвітлили проблеми, пов'язані з їх впровадженням. Нещодавній огляд (Bronsoler, Doyle and Van Ree-nen, 2020) використання ІТ в медичній сфері, який значною мірою ґрунтується на досвіді США, дійшов висновку, що значні покращення в інформаційних технологіях мають потенціал для трансформації надання медичних послуг. Однак (i) потрібен час, щоб ці позитивні ефекти реалізувалися, і (ii) існує значна розбіжність в оцінці впливу, оскільки багато організацій не бачать жодних переваг. З точки зору впровадження роль працівників є критично важливою, особливо ставлення та навички лікарів. Фрагментація та слабка конкуренція також є причинами повільного впровадження ІТ систем. Bronsol-er та ін. (2020) знайшли дуже мало літератури з кількісними показниками, яка досліджує прямий вплив нових технологій на робочі місця, навички та заробітну плату медичних працівників, але наявні дослідження не свідчать про суттєві негативні наслідки. Ці висновки узгоджуються з дослідженнями за межами сфери охорони здоров'я, які підкреслюють важливість додаткових факторів (таких як управлінські практики та навички) в успіху впровадження ІТ. Огляд ЕМЗ в країнах низького рівня доходу показав, що високонадійні методи обробки даних, людські ресурси та ефективно управління проектами, а також технічна архітектура та інфраструктура є ключовими факторами для успішного впровадження ЕМЗ (Fritz et al., 2015).

Отже, щоб зусилля України у сфері медичних інформаційних систем були успішними, вони повинні з самого початку вирішити питання оперативної сумісності між різними постачальниками медичних послуг, питання безпеки та створювати ініціативи, спрямовані на підтримку персоналу у впровадженні змін. Для того, щоб медичні працівники та суспільство в цілому отримали значну користь від впровадження цих потужних інструментів, необхідні управлінські ініціативи, спрямовані на підвищення кваліфікації працівників.

Міжнародне фінансування та експертиза можуть бути використані для нарощування зусиль, які вже докладає українська система охорони здоров'я у цій сфері.

## **6.5 Керівництво та управління**

Ефективне керівництво та управління, а також механізми, що забезпечують їх реалізацію, є ключовими для функціонування ефективної та справедливої системи охорони здоров'я. Як зазначалося вище, у короткостроковій перспективі ми рекомендуємо, щоб міжнародне фінансування та інші ресурси спрямовувалися через центральне агентство, яке є незалежним від донорів. Щоб такий механізм відповідав цілям України, незалежне агентство має бути тісно пов'язане з центральним національним органом – як із Урядом, так і, у випадку охорони здоров'я, з Міністерством охорони здоров'я. Незалежне агентство поступово передасть свої повноваження, або закриється, якщо і коли Україна приєднається до ЄС. Практика інших країн підкреслює важливість співпраці між усіма зацікавленими сторонами та чіткого довгострокового бачення у підтримці належного врядування в умовах кризи (Lokot et al. 2022).

### *Центральний стратегічний закупівельник*

**Ми рекомендуємо трансформувати НСЗУ в автономного центрального стратегічного закупівельника.**

У довгостроковій перспективі наявність сильного центрального стратегічного закупівельника матиме вирішальне значення для забезпечення підзвітності та належного управління системою охорони здоров'я. На відміну від пасивних закупівель, коли постачальники отримують відшкодування за свої послуги, а обсяги асигнувань визначаються історично сформованими моделями, активні або стратегічні закупівлі вимагають від органу, що фінансує охорону здоров'я, використовувати свої інструменти та важелі для досягнення стратегічних цілей, наприклад, поліпшення здоров'я населення, забезпечення високої якості медичної допомоги або рівності доступу (ВООЗ, 2010). Для цього необхідний механізм управління, який: встановлює чіткі ролі в процесі ухвалення рішень, чітко визначає цілі для закупівельника, надає закупівельнику достатню автономію та повноваження, встановлює ефективний нагляд над ним, забезпечує відбір керівника агентства на основі професійних заслуг, забезпечує ефективну участь зацікавлених сторін, прозорість та підзвітність, а також встановлює обґрунтовані бюджетні обмеження (ВООЗ, 2019). Автономія має вирішальне значення. Агентство повинно мати достатню гнучкість і свободу дій для визначення специфікацій медичних послуг, механізмів оплати, а також використовувати вибіркоче укладання контрактів, якщо це необхідно, наприклад, для стимулювання формування мереж

постачальників у сфері послуг з меншими можливостями для конкуренції (ВООЗ, 2019 р.). Однак збільшення свободи дій має супроводжуватися посиленням нагляду та підзвітності для управління ризиками.

Мета перетворення єдиного замовника в Україні – НСЗУ – на стратегічне агентство була включена в реформу 2017 року. У 2021 році спільна оцінка Світового банку та ВООЗ дійшла висновку, що хоча НСЗУ є автономною за законом, забезпечення її функціонування як такої потребує подальшої адаптації НСЗУ, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства фінансів до їхніх нових ролей. Міністерствам необхідно «перейти до управління НСЗУ на відстані витягнутої руки», а не втручатися в її технічні та операційні питання, тоді як НСЗУ має відповідати викликам своєї нової ролі, стаючи більш прозорою, підзвітною та технічно досконалою (Bredenkamp та ін., 2022). Продовження зміцнення функцій НСЗУ з об'єднання коштів та фінансування охорони здоров'я буде особливо важливим після війни для забезпечення рівного медичного обслуговування у різних регіонах України, деякі з яких постраждали набагато сильніше, ніж інші.

Для цього уряд повинен визначити чіткі цілі для НСЗУ (які наразі відсутні) та надати їй значну свободу дій у пошуку технічних шляхів реалізації своєї політики. Також потрібно підвищити технічну спроможність НСЗУ. Зокрема, Україна має відновити та прискорити розвиток системи оплати за пролікований випадок. Ми визнаємо, що розробка систем калькуляції витрат та оплати є довгостроковим проектом, але її потрібно пришвидшити. Ключовим пріоритетом має стати прискорення переходу до оплати за кінцевий результат по всьому пакету послуг з поступовим запровадженням стимулювання за результатами діяльності, що потребує кращого розуміння факторів, які визначають витрати на рівні лікарень. Це необхідно зробити для запобігання суперечкам між постачальниками та закупівельником щодо бюджету, необхідного для надання медичної допомоги. Чітке визначення базового пакету послуг сприятиме цим зусиллям.

### *Показники ефективності*

**Ми рекомендуємо запровадити загальнодоступні показники ефективності на рівні національних органів охорони здоров'я та постачальників медичних послуг.**

**Показники ефективності на рівні агентства:** Розробка показників ефективності на рівні НСЗУ зміцнить віру громадськості в життєздатність Служби, що, в свою чергу, сприятиме подальшій підтримці її зміцнення. Це також дозволить порівнювати результати діяльності НСЗУ з результатами діяльності інших бюджетних установ та обґрунтовано розподіляти податкові надходження між різними органами. Приклади показників ефективності

високого рівня та їх використання під час розподілу державних бюджетів між різними сферами державної діяльності є у досвіді Тайваню (Tsung-Mei 2020). Наприклад, бюджет охорони здоров'я Тайваню має 5 секторів (стоматологія, китайська медицина, клініки первинної медичної допомоги, лікарні та діаліз), і щороку відбувається перегляд та оцінка кожного секторального глобального бюджету з точки зору надання послуг, якості, задоволеності населення, належного використання ресурсів та інших критеріїв. Щорічне збільшення кожного бюджету базується на проведеній оцінці.

**Показники ефективності на рівні постачальника послуг:** На рівні постачальника послуг публічні показники ефективності надають інформацію спонсорам, закупівельникам та користувачам послуг про результати діяльності організацій. В Україні вони можуть слугувати засобом розширення можливостей громадян робити поінформований вибір та заохочення конкуренції між постачальниками послуг. Моніторинг діяльності постачальників медичних послуг є актуальним у всьому світі, особливо в таких установах, як лікарні, з огляду на їх особливий вплив як на здоров'я, так і на економіку. Розробка відповідних індикаторів є високотехнічним завданням. Існує значна кількість літератури, яка документує та оцінює заходи, що використовуються регуляторними органами для моніторингу якості медичних послуг (див., наприклад, ВООЗ, 2018), і тому ми не наводимо тут конкретні індикатори. Однак ми виступаємо за прискорене запровадження таких заходів, і щоб уроки інших систем охорони здоров'я були використані для розробки індикаторів, що відповідають українському контексту.

## **7 ЗАКЛЮЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ**

Реформи, української системи охорони здоров'я з 2017 року поставили її на шлях до більшої ефективності та сприяли її стійкості під час повномасштабного вторгнення. Однак для того, щоб впоратися з масштабними викликами, пов'язаними зі скороченням фінансування, погіршенням здоров'я населення та потенційним відпливом кадрів, необхідні подальші реформи, а також фінансова та технічна підтримка міжнародної спільноти. Для того, щоб впоратися з руйнуваннями, спричиненими війною, «відбудувати краще, ніж було», і дати можливість системі охорони здоров'я здійснити якісний прорив, українська система охорони здоров'я потребує, перш за все чіткої та сильної управлінської архітектури. У цьому контексті пріоритетами є підвищення кваліфікації медичного персоналу та керівництва лікарень, кращі стимули та вища відповідальність медичного персоналу за надання медичної допомоги, чітко визначений пакет послуг та стратегічна закупівля цих послуг, а також набір значущих показників якості, за допомогою яких можна оцінювати роботу на всіх рівнях.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Anand, T N, Linju Maria Joseph, A V Geetha, Dorairaj Prabhakaran, Panniyammakal Jeemon (2019).

Task sharing with non-physician health-care workers for management of blood pressure in low-income and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet Global Health*. Articles, Vol. 7, Issue 6, E761-E771, June 01, 2019. [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(19\)30077-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(19)30077-4/fulltext)

Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro. 2022. «A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine» Rapid Response Economics # 1. Available at <https://cepr.org/system/files/2022-08/BlueprintReconstructionUkraine.pdf>.

Belli, Paolo, Yuriy Dzhygyr, and Kateryna Maynzyuk. 2013. «How is it working? A new approach to measure governance in the health system in Ukraine» Available at <http://health-rights.org/index.php/cop/item/how-is-it-working-a-new-approach-to-measure-governance-in-the-health-system-in-ukraine>

Bloom, Nicholas, Carol Propper, Stephan Seiler, John Van Reenen (2015). The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals. *The Review of Economic Studies*, Volume 82, Issue 2, April 2015, Pages 457–489, <https://doi.org/10.1093/restud/rdu045>. <https://academic.oup.com/restud/article-abstract/82/2/457/1585860?redirectedFrom=fulltext>

Дарина Богдан, Алла Бойко, Алла Василькова, Тетяна Вежновець, Олександр Звінчук, Алішер Латипов, Іван Миронюк, Олена Нечосіна, Євген Ніколаєв, Владислав Одринський, Юлія Середа. (2019). Кадрові ресурси системи охорони здоров'я в Україні. Ситуаційний аналіз 2019.

Bredenkamp, Caryn; Dale, Elina; Doroshenko, Olena; Dzhygyr, Yuriy; Habicht, Jarno; Hawkins, Loraine; Katsaga, Alexandr; Maynzyuk, Kateryna; Pak, Khrystyna; Zues, Olga. 2022. *Health Financing Reform in Ukraine: Progress and Future Directions*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37585> License: CC BY 3.0 IGO

Bronsoler, A., Doyle, J. and Van Reenen, J. (2020) The Impact of New Technology on the Healthcare Workforce: A White Paper. Mimeo, MIT.

Chan, D and Chen, Y (2022) The Productivity of the professions. Mimeo, Department of Economics University of Illinois at Chicago.

Charlson F, van Ommeren M, Flaxman A, Cornett J, Whiteford H, Saxena S. New WHO prevalence estimates of mental disorders in conflict settings: a systematic review and meta-analysis. *Lancet*; 394:240-8. doi:10.1016/S0140-6736(19)30934-1. pmid:31200992

Dzhygyr, Yuriy, Kateryna Maynzyuk, Olena Doroshenko, Caryn Bredenkamp, Solomia Kasyanchuk, Khrystyna Pak, (2022). *Cost-sharing in Health: An Appropriate Aspiration for Ukraine?* (English), World Bank Group. United States of America. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/2639390/cost-sharing-in-health/3662136/> on 12 Oct 2022. CID: 20.500.12592/2crzjq.

European Commission (EC) report (2019). EU: shift to prevention and primary care is the most important trend across countries. November, 2019. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6336](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6336)

Fritz, Fleur, Binyam Tilahun, Martin Dugas (2015) Success criteria for electronic medical record implementations in low-resource settings: a systematic review *Jnl Am Med Inform Assoc* 2015 Mar;22(2):479-88 doi: 10.1093/jamia/ocu038

Jaung, Michael S, Ruth Willis, Piyu Sharma, Sigiriya Aebischer Perone, Signe Fredriksen, Claudia Truppa, Bayard Roberts, Pablo Perel, Karl Blanchet, and Éimhín Ansbro (2021). Models of care for patients with hypertension and diabetes in humanitarian crises: a systematic review. *Health Policy Plan*. 2021 May; 36(4): 509–532. Published online 2021 Mar 10. doi: 10.1093/heapol/czab007. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8128021/>

Joshi, Rohina and David Peiris (2019). Task-sharing for the prevention and control of non-communicable diseases. *The Lancet Global Health. Comment.* | Vol. 7, Issue 6, E686-E687, June 01, 2019. [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(19\)30161-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(19)30161-5/fulltext)

Lo, Janice, Preeti Patel, Bayard Roberts (2016). A systematic review on tobacco use among civilian populations affected by armed conflict. *Tobacco Control*, 2016 Mar 25 (2):129-40. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052054. Epub 2015 Mar 13. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25770116/>

Lokot, Michelle, Ibrahim Bou-Orm, Thurayya Zreik, Nour Kik, Daniela C Fuhr, Rozane El Masri, Kristen Meagher, James Smith, Michele Kosremelli Asmar, Martin McKee, Bayard Roberts (2022). Health system governance in settings with conflict-affected populations: a systematic review. *Health Policy Plan*. 2022 May 12;37(5):655-674. doi:10.1093/heapol/czac027. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35325120/>

Murphy, A., Willis, R., Ansbro, É. et al. Implementation of fixed-dose combination therapy for secondary prevention of atherosclerotic cardiovascular disease among Syrian refugees in Lebanon: a qualitative evaluation. *BMC Health Serv Res* 22, 744 (2022). <https://doi.org/10.1186/s12913-022-08040-z>; <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12913-022-08040-z>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2020). Re-  
alising the Potential of Primary Health Care. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a92adee4-en/index.html?itemId=/content/publication/a92adee4-en&csp=11e->



[8b4af7aae0212bc3f99670160b6f2&itemIGO=oced&itemContentType=book](https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD011849.pub2)

Purgato M, Gastaldon C, Papola D, van Ommeren M, Barbui C, Tol WA (2018). Psychological therapies for the treatment of mental disorders in low- and middle-income countries affected by humanitarian crises. *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2018, Issue 7. Art. No.: CD011849. DOI: 10.1002/14651858.CD011849.pub2. <https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD011849.pub2/pdf/full>

Ramachandran, Anu, Nino Makhshvili, Jana Javakhishvili, Andriy Karachevskyy, Natalia Kharchenko, Marina Shpiker, Nadine Ezard, Daniela C Fuhr, Bayard Roberts (2019). Alcohol use among conflict-affected persons in Ukraine: risk factors, coping and access to mental health services. *European Journal of Public Health*, 2019 Dec 1;29(6):1141-1146. doi: 10.1093/eurpub/ckz117. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31230084/>

Ratnayake, Ruwan, MHS, Fatma Rawashdeh, MSc, Mohammad Bani Hani, MSc, Saleem Zoubi, RN, Muhammad Fawad, MBBS, Raeda AbuAlRub, PhD et al. (2021). Adaptation of a community health volunteer strategy for the management of hypertension and diabetes and detection of COVID-19 disease: a programme for Syrian refugees in northern Jordan. *The Lancet. Public Health*. Vol. 9, Special Issue S14, March 01, 2021. Open AccessPublished: March, 2021DOI:[https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00122-4](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00122-4); [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(21\)00122-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(21)00122-4/fulltext)

Rechel B, McKee M. Health reform in central and eastern Europe and the former Soviet Union. *Lancet*. 2009 Oct 3;374(9696):1186-95. doi: 10.1016/S0140-6736(09)61334-9. PMID: 19801097.

Sondorp, E. 2016. «The long way to post-conflict health recovery.» KIT Health, Available at [https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2020/08/33-36\\_EGBERT-SONDORP.pdf](https://www.kit.nl/wp-content/uploads/2020/08/33-36_EGBERT-SONDORP.pdf)

Stepurko T.G., Semygina T.V., Barska Yu.G., Zahozha V., Kharchenko N. (2019). *Health Index. Ukraine-2018: Results of the National Survey*. Available at [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/18334/Health\\_Index\\_Ukraine-2018\\_Results\\_of\\_the\\_National\\_Survey.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/18334/Health_Index_Ukraine-2018_Results_of_the_National_Survey.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Stepurko, T., Belli, P.C. (2018). Innovating Health-Care Governance in Ukraine: Formal and Informal Practices. In: Zvonareva, O., Popova, E., Horstman, K. (eds) *Health, Technologies, and Politics in Post-Soviet Settings*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-64149-2\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-64149-2_8)

Tsung-Mei Cheng (2020) Taiwan in (eds) Tikkanen, R, Osborn, R, Mossialis, E, Djordjevic, R and Wharton, G.A. (2020) *International Healthcare systems*, Commonwealth Fund.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2017. «New Way of Working». Available at <http://agendaforhumanity.org/sites/default/files/20170228%20NWOW%2013%20high%20res.pdf>.

World Health Organization. Regional Office for Europe, European Observatory on Health Systems and Policies, Lekhan, Valeria, Ruidiy, Volodomyr & Nolte, Ellen. (2004). *Health care systems in transition: Ukraine*. World Health Organization. Regional Office for Europe. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107604>

World Health Organization. 2010. *Monitoring the Building Blocs of Health Systems*. Available at <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258734/9789241564052-eng.pdf>

World Health Organisation (WHO) (2010). *The World Health Report 2010. Health Systems Financing: the Path to Universal Coverage*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564021>

World Health Organization European Regional Office. (2012). *Tuberculosis country work summary: Ukraine: WHO European Regional Office*. Available at [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0010/168607/Ukraine-country-work-summary\\_300512.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/168607/Ukraine-country-work-summary_300512.pdf).

World Health Organisation (WHO) (2018). *Handbook for national quality policy and strategy. a practical approach for developing policy and strategy to improve quality of care*. Geneva: World Health Organisation.

World Health Organisation (WHO) (2019). *Governance for strategic purchasing: An analytical framework to guide a country assessment*. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240000025>

World Health Organization (WHO) (2021a). *Bridging the divide: a guide to implementing the Humanitarian-Development-Peace Nexus for health*. Geneva. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. <https://applications.emro.who.int/docs/9789290227502-eng.pdf?ua=1>

World Health Organization (WHO) (2021b). *Humanitarian-development peace nexus for health profile. Afghanistan. February 2021*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/351259/9789290227694-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Health Organization (2022a). *Ukraine Public Health Situation Analysis, Short Form*. Available at [https://healthcluster.who.int/publications/m/item/ukraine-public-health-situation-analysis-\(phsa\)---short-form](https://healthcluster.who.int/publications/m/item/ukraine-public-health-situation-analysis-(phsa)---short-form).

World Health Organization (2022b). *Principles to guide health system recovery and transformation in Ukraine*. Available at <https://www.who.int/ukraine/publications/i/item/WHO-EURO-2022-5750-45515-65155>

World Health Organization (2022c). *Testing for tuberculosis infection and screening*

*for tuberculosis disease among refugees arriving in European countries from Ukraine.* Information note, available at <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-WHO-information-note-TB-testing-and-screening.pdf>

World Bank. 2020 «*Reforms in the Health Sector in Ukraine*» in *Enhancing Government Effectiveness and Transparency*. Available at <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/796791611679539176-0090022021/original/ReformsintheHealthSectorinUkraine.pdf>

World Bank. 2018. *Hypertension care in Ukraine: Breakpoints and Implications for Action*. Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/525041547230842315/pdf/133691-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-HypertensioninUkrainePolicybriefENGLISH.pdf>.

# Трансформація українських наукових досліджень та розробок у рушійну силу відновлення України

Юлія Безвершенко, Стенфордський університет

Олексій Колежук, Київський Національний університет ім. Тараса Шевченка

### РЕЗЮМЕ

Повномасштабне російське вторгнення в Україну серйозно вплинуло на сектор досліджень і розробок (R&D).<sup>366</sup> Зокрема, воно завдало значної шкоди дослідницькій інфраструктурі та змусило дослідників покинути свої домівки, зруйнувало багато наукових колективів та паралізувало їхню роботу, зупинило фінансування та реалізацію багатьох дослідницьких проєктів. Усі ці руйнівні наслідки повномасштабної війни наклалися на вже існуючі проблеми і виклики української науки та поглибили її тривалу кризу.

Визнання та аналіз цих системних викликів свідчить, що відбудову українського сектору досліджень і розробок не можна розглядати лише як фізичну відбудову пошкодженої дослідницької інфраструктури. Необхідно трансформувати науково-дослідницьку галузь і розробити канали, за допомогою яких наука принесе користь економіці та суспільству. Щоб уможливити відбудову України за принципом «відбудувати краще, ніж було», наука, технології та інновації мають стати наріжним каменем національної стратегії відбудови, а їхня трансформація має розглядатися як невід'ємна частина вступу до ЄС. Це означає, що, по-перше, агенція, відповідальна за відбудову України, повинна мати спеціальний підрозділ, який куруватиме сектор досліджень та розробок. По-друге, цю галузь української економіки потрібно реформувати якомога раніше. При цьому реформи мають бути системними, чітко спланованими та повинні мати належну підтримку. За наявності відповідних ресурсів Національна рада України з питань розвитку

<sup>366</sup> Тут і далі ми використовуємо термінологію за ОЕСР (2015). Дослідження та розробки (R&D) включають творчу та систематичну роботу, що проводиться з метою збільшення запасу знань – зокрема знань про людину, культуру та суспільство – та розробки нового застосування наявних знань. Вони включають фундаментальні дослідження, прикладні дослідження та експериментальні розробки.

науки і технологій може розпочати розробку цих реформ уже зараз.

Важливим і нагальним завданням є допомога дослідникам (які здебільшого перебувають в Україні) залишатися дослідниками, тобто не допустити їхнього переміщення до інших галузей. Для цього ми рекомендуємо уряду спільно з міжнародними донорами надавати стипендії дослідникам, відібраним на основі професійних заслуг. Крім того, важливо підтримувати розвиток мереж та партнерств на різних рівнях – між українськими дослідниками, між українськими та іноземними дослідниками, між дослідниками, бізнесом та місцевими органами влади. Ці мережі та партнерства матимуть важливе значення для майбутнього відновлення України.

Для довгострокової трансформації наукової сфери ми пропонуємо запровадити фінансування за результатами, поступовий перехід найбільш спроможних дослідницьких колективів до нових наукових товариств (створених паралельно з існуючими академіями наук) з одночасним збільшенням їхнього фінансування, активізацію європейської інтеграції української науки, включно з інтеграцією дослідницької інфраструктури, а також розробку науково-дослідницької політики на основі даних, фундамент для чого вже закладено. Подолання розриву між освітою та наукою також є однією з наших ключових рекомендацій.

### 1 ВСТУП

Для досягнення сталого відновлення та розвитку Україні необхідно визначити пріоритети у секторі наукових досліджень та розробок (R&D), що передбачає як значні інвестиції, так і фундаментальні зміни політики.

Це складне завдання, оскільки цей сектор обтяжений радянською спадщиною, слабкими зв'язками між наукою, освітою та бізнесом, недовірою між основними зацікавленими сторонами, недостатньою державною спроможністю та відсутністю узгодженої стратегії. До війни Україна нехтувала науковими дослідженнями та розробками, зосереджуючись на потужній, але застарілій промисловості, яка продукує багато викидів. Війна створила значну загрозу ключовому людському капіталу через різке скорочення фінансування досліджень, призупинення міжнародної співпраці та все більші руйнування дослідницької інфраструктури. Повоєнне відновлення, а також вступ до ЄС, що передбачає «зелену» та цифрову трансформацію, стануть викликами модернізації, що не залишає іншого шляху, окрім використання наукових досліджень та розробок як рушійної сили перетворень. У цьому розділі представлено огляд існуючих проблем цієї галузі та української наукової політики (частина 2), вплив війни (частина 3), окреслено ключові заходи, необхідні для забезпечення виживання науки у короткостроковій перспективі

(частина 4.1) та закладення підґрунтя для широкомасштабних перетворень у довгостроковій перспективі (частина 4.2). Частина 5 містить висновки.

## 2 ДОВОЄННИЙ СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І РОЗРОБОК В УКРАЇНІ

### 2.1 Статистика й тенденції

За даними Інституту статистики ЮНЕСКО,<sup>367</sup> валові внутрішні витрати на наукові дослідження і розробки,<sup>368</sup> що є ключовим показником для аналізу галузі наукових досліджень і розробок, зменшилися з 1,19% ВВП у 1997 році до 1,07% ВВП у 2003 році та до 0,41% ВВП у 2020 році. Значне падіння частки валових внутрішніх витрат на наукові дослідження і розробки у ВВП спричинило, серед іншого, зменшення загальної кількості дослідників – з 1475 осіб на мільйон населення у 2006 році до 846 у 2020 році. Стрімко зменшується і кількість молодих дослідників<sup>369</sup> (у Національній академії наук України вона між 2017 та 2020 роками скоротилася на 27% – Загородний, 2021).

У Глобальному інноваційному індексі (GII) 2022<sup>370</sup> Україна посідає 57 місце серед 132 економік, що є падінням порівняно з 49 місцем у 2021 році, 45 місцем у 2020 році, 47 місцем у 2019 році (GII-2022 та попередні видання), проте спостерігається певна варіативність за компонентами цього індексу (див. рисунок 2). Зокрема, у підкатегорії «Людський капітал та дослідження» Україна посідає 49 місце (44 місце у 2021 році), у підкатегорії «Дослідження та розробки» – 59 місце (58 місце у 2021 році), у підкатегорії «Результати у сфері знань і технологій» – 36 місце (33 місце у 2021 році), у підкатегорії «Створення знань» – 27 місце (29 місце у 2021 році). Україна посідає 4 місце серед 34 економік групи країн з доходом нижче середнього та 34 місце серед 39 європейських економік. Водночас, згідно з аналізом GII, з урахуванням ВВП показники України перевищують очікування щодо її рівня розвитку (GII-2022: Україна). Це свідчить про те, що, незважаючи на недостатнє фінансування досліджень і розробок та слабкі стимули з боку держави, Україна має значний потенціал в інноваційній сфері.

Порівняно зі схожими країнами ресурси української науки за останні 20 років суттєво скоротилися. У 2003 році показник валових внутрішніх витрат на дослідження і розробки України як частки ВВП був вищим за середній показник для країн з доходами вище середнього (рисунок 1). Зокрема, він був значно вищим, ніж у Польщі та Болгарії. З того часу ситуація кардинально змінилася, і Польща (з 2011 року) та Болгарія (з 2014 року) мають значно вищі показники відношення валових внутрішніх витрат на дослідження і

<sup>367</sup> [uis.unesco.org](https://uis.unesco.org)

<sup>368</sup> Згідно з визначенням, наведеним у Посібнику Фраскаті (2015)

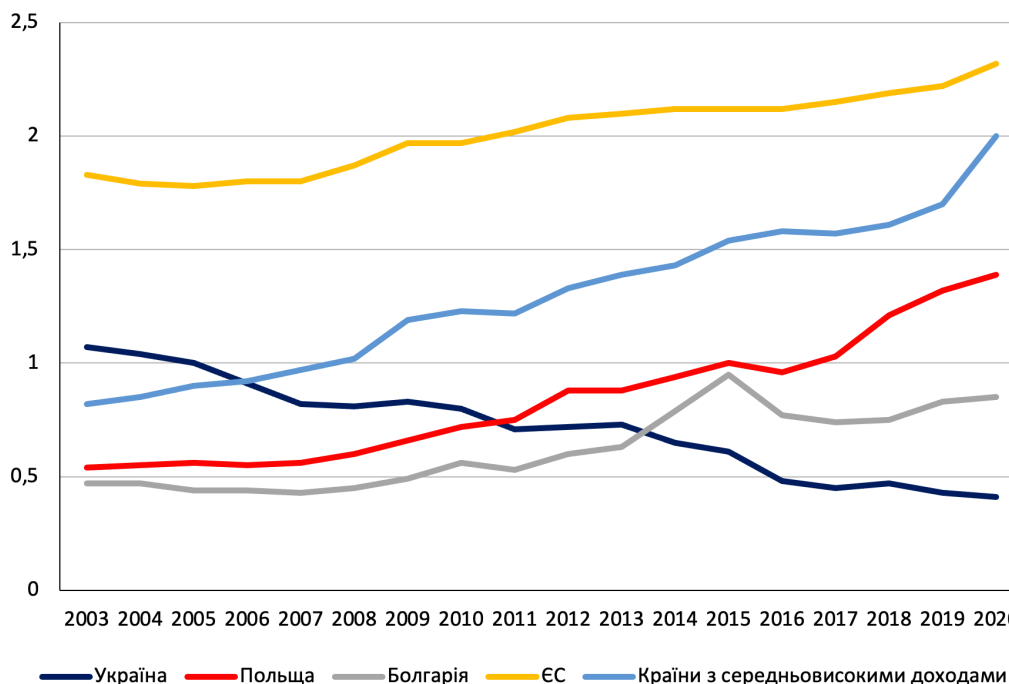
<sup>369</sup> Відповідно до Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність», молодий учений – це вчений віком до 35 років, який має науковий ступінь не нижче магістра або до 40 років, який має науковий ступінь доктора наук

<sup>370</sup> Індекс 2022 року використовує дані за 2021 рік або попередні роки.



розробки до ВВП. У 2017 році середнє відношення валових внутрішніх витрат на дослідження і розробки до ВВП для економік із рівнем доходу вище середнього становило 1,57%, для економік із низьким рівнем доходу – 0,53%, а для України – 0,45%. У 2020 році середній показник валових внутрішніх витрат на наукові дослідження і розробки до ВВП для країн із доходами вище середнього був у п'ять разів вищим, ніж в Україні.<sup>371</sup>

**Рисунок 1.** Витрати на наукові дослідження та розробки, % ВВП



Джерело: Світовий банк

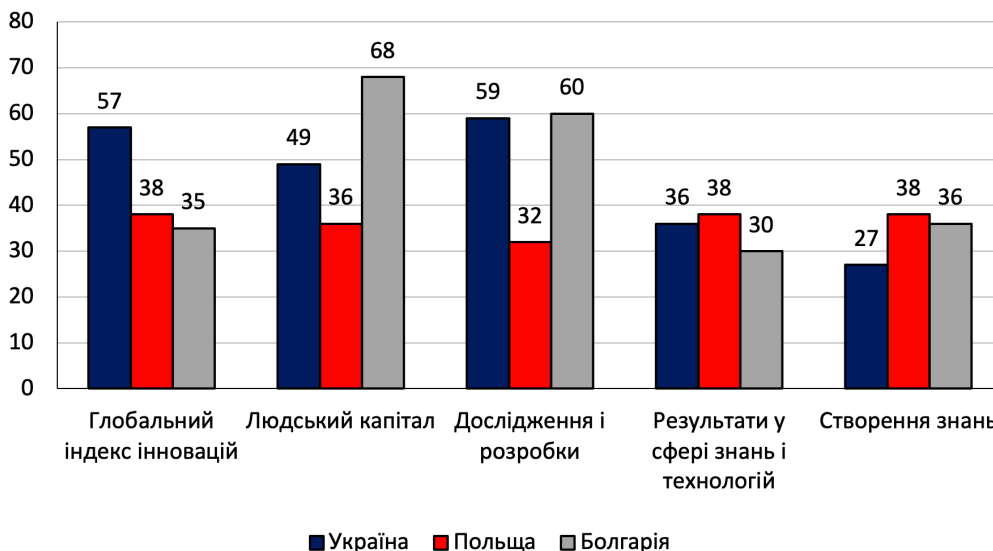
Інші показники демонструють схожу картину. В абсолютних цифрах у 2020 році Польща була 20-ю у світі за витратами на наукові дослідження і науку (18,1 млрд доларів за поточним паритетом купівельної спроможності), згідно з даними Дослідницької служби Конгресу США (2022).

У 2006 році кількість дослідників на мільйон населення в Україні, Польщі та Болгарії була співставною – 475, 1553 та 1354 відповідно – і майже вдвічі меншою, ніж у середньому по ЄС (2691). У 2020 році показник України (846) був майже вдвічі нижчим, тоді як у сусідів – практично подвоївся (3288, 2402 та 4257 для Польщі, Болгарії та в середньому по ЄС відповідно).<sup>372</sup> У Глобальному інноваційному індексі (GII) 2022 Україна посіла 57 місце серед 132 економік, Польща – 38, Болгарія – 35 (GII-2022: Ukraine, Poland, Bulgaria). За даними Європейської таблиці інновацій-2022, Україна, Польща та Болгарія відносяться до найнижчої категорії – інноватори, що розвиваються (Emerging Innovators) – із показниками на рівні 31,0%, 60,5% та 45,2% від середнього

<sup>371</sup> За даними Інституту статистики ЮНЕСКО  
<sup>372</sup> Так само

показника у ЄС відповідно (European Innovation Scoreboard-2022: Ukraine, Poland, Bulgaria).

**Рисунок 2.** Глобальний інноваційний індекс (GII) – 2022: Україна порівняно з Польщею та Болгарією



Джерело: GI-2022: Україна, Польща, Болгарія

Спостерігається певний прогрес інтеграції українського науково-дослідного сектору до світового наукового простору. Наприклад, з 2016 р. Україна бере участь у програмах ЄС «Горизонт 2020» та «Євратом» з досліджень та навчання (2014-2020) як асоційована країна. У рамках програми «Горизонт 2020» українські дослідники взяли участь у 230 проектах із залученням 323 учасників із загальним запитом на фінансування 45,5 млн. євро. За програмою з досліджень та навчання «Євратом» (2014-2020) українські організації отримали близько 4,9 млн євро на діяльність у сфері термоядерного синтезу та розщеплення.<sup>373</sup> Серед 16 асоційованих країн Україна увійшла до ТОП-7 за сумою отриманих коштів та кількістю проектів-переможців. Частка досліджень і розробок, що фінансуються за рахунок іноземних джерел, у загальних валових внутрішніх витратах на наукові дослідження і розробки в Україні у 2012-2014 та 2015-2017 роках становила 20,7% та 21,6% відповідно (наукова доповідь ЮНЕСКО 2021).

Загальна структура управління та організації у сфері наукових досліджень і розробок в Україні наведені в Таблиці 1. Гострою проблемою врядування в секторі є обмежена спроможність Міністерства освіти і науки розробляти та впроваджувати відповідну політику, що ґрунтується на даних. Обмеження присутні на всіх етапах цього процесу: від збору даних (дані про наукові дослідження та розробки дуже низької якості) до аналізу даних (слабкий

373 Стратегія Європейської Комісії з досліджень та інновацій на 2020-2024 роки: співпраця з Україною

аналітичний потенціал міністерства, обмежений потенціал Національної ради з питань розвитку науки і технологій) та розробки стратегії і програмних рішень (відсутність чіткого бачення, розпорошеність відповідальності, велика кількість стейкхолдерів, для яких розвиток науково-технічної сфери не є пріоритетом).

**Таблиця 1.** Відповідальність, повноваження та обмеження основних стейкхолдерів

Стейкхолдер	Обов'язки/повноваження	Обмеження
Міністерство освіти і науки (МОН)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Розробляє та реалізує політику у сфері наукових досліджень і розробок, формує бюджетні запити, ухвалює рішення щодо розподілу інституційного фінансування державних вищих навчальних закладів та призначає їхніх ректорів.</li> <li>• Має власну систему проектного фінансування, спрямовану виключно на університети.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не має стратегії розвитку науки.</li> <li>• Має дуже обмежений потенціал для аналітики та розробки політик.</li> <li>• Не має політичного впливу та спроможності координувати розробку та реалізацію горизонтальних політик.</li> </ul>
Інші міністерства та державні органи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Багато міністерств (наприклад, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство енергетики) мають власні «галузеві» науково-дослідницькі установи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Науково-дослідна діяльність має низький пріоритет для відповідних міністерств, а багато «галузевих» науково-дослідних установ не здатні проводити якісні дослідження.</li> </ul>
Національна рада України з питань розвитку науки і технологій (НРНТ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Консультативно-дорадчий орган з питань науково-технічної політики при Кабінеті Міністрів України, створений з метою забезпечення ефективної взаємодії між науковцями, урядом та реальним сектором економіки для формування та реалізації державної науково-технічної політики. Очолює Раду Прем'єр-міністр.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повинна, але не проводить регулярних (щоквартальних) засідань і не функціонує без них.</li> <li>• Уряд фактично не використовує її як інструмент для отримання консультацій та горизонтальної координації.</li> <li>• Не має належного апарату для підтримки своєї діяльності.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вона складається з Адміністративного комітету (24 члени – Міністр освіти і науки, заступники міністрів, президенти національних академій наук тощо) та Наукового комітету (24 незалежно обрані науковці високого рівня, які працюють на громадських засадах).</li> </ul>	
<p>Національна академія наук України (НАНУ) та п'ять галузевих національних академій наук (медична, сільсько-господарська, педагогічна, правова, мистецтв)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кожна академія є самоврядною, контролює власну систему науково-дослідних інститутів, затверджує їхні дослідницькі програми, приймає рішення щодо розподілу коштів між своїми науково-дослідницькими інститутами, призначає їхніх директорів та ключовий персонал (починаючи з рівня завідувачів відділів).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сильна вертикальна ієрархія, дослідницькі групи мають дуже обмежену автономію, суворий фінансовий контроль всередині відповідних наукових установ.</li> <li>• Механізми розподілу коштів між науково-дослідницькими інститутами та відділами непрозорі.</li> </ul>
<p>Національний фонд досліджень України (НФДУ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Надає гранти на дослідницькі проекти незалежно від афіліації науковців, що входять до складу команди. Має щедрі верхні межі шкали оплати праці, які забезпечують гідний рівень заробітної плати для грантоотримувачів. Реалізує фінансування за принципом «знизу-вгору», а також за тематичними конкурсами. До оцінки проектних заявок залучаються іноземні експерти.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодавство обмежує сферу проектів, які можуть бути профінансовані (наразі не можна надавати індивідуальні та інституційні гранти). Частка коштів, що розподіляються НФДУ, все ще залишається низькою (менше 10% від загального обсягу фінансування досліджень і розробок). Бюджетні обмеження стримують розвиток організаційної спроможності НФДУ, не дозволяючи йому модернізувати свою цифрову інфраструктуру та конкурувати за найкращі кадри.</li> </ul>
<p>Інші державні фінансові установи: Український фонд стартапів та Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Український фонд стартапів надає гранти на невеликі інноваційні проекти, які можуть бути завершені протягом короткого періоду (1-2 роки).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Український фонд стартапів не був орієнтований на наукові стартапи та глибокі технологічні інновації, тому дослідники, які мали ідею для стартапу, навряд чи могли отримати фінансування. Під час війни деякі програми такого типу були запущені.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фонд Президента України зосереджений на наданні грантів на індивідуальну мобільність та навчання (наприклад, для навчання за кордоном), але може надавати гранти і на дослідницькі проекти.</li> <li>• Ці організації мають високу політичну підтримку та гнучкість</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Президентський фонд був створений у 2019 році, але не завершив організаційний етап і ще нічого не профінансував. Попри це, протягом 2020–2021 років він мав запланований бюджет у понад 1 млрд грн, який міг би бути спрямований на діючі науково-дослідні організації, наприклад, НФДУ.</li> </ul>
<p>Науково-дослідні інститути</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведення досліджень. Майже всі науково-дослідні інститути є державними, абсолютна більшість належить до однієї з національних академій наук.</li> <li>• Деякі науково-дослідні інститути не проводять досліджень, а виконують аналітичні або організаційні функції для міністерств та національних академій наук.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відсутність фінансової автономії. Інфраструктура дуже застаріла, її утримання є енерго- та капіталомістким.</li> <li>• Фіксована державна шкала оплати праці науковців робить їх неконкурентоспроможними.</li> </ul>
<p>Заклади вищої освіти (ЗВО)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Надають освіту та проводять наукові дослідження.</li> <li>• Мають широкі права автономії (самоврядування), але ректори державних закладів призначаються МОН.</li> <li>• Майже всі ЗВО є державними.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Освіта залишається основним завданням ЗВО, дослідження все ще відіграють незначну роль у їхній оцінці та фінансуванні.</li> <li>• Історичний розподіл працівників на викладачів (професорсько-викладацький склад) та науковий персонал (лише дослідження) обмежує інтеграцію досліджень із викладанням.</li> <li>• Фінансування наукового персоналу здійснюється виключно на проектній основі (без інституційного фінансування) і тому є нестабільним.</li> </ul>

Джерело: складено авторами

## 2.2 Виклики

Науково-технічна діяльність в Україні стикається з численними системними проблемами, які коротко описані нижче. Більшість проблем існували задовго до повномасштабного російського вторгнення і, відповідно, були багаторічними

перешкодами для розвитку наукових досліджень і розробок. Війна не лише загостила ці виклики, але й створила нові, такі як значне скорочення фінансування, руйнування дослідницької бази та вплив науковців.

#### *Загальні проблеми державної політики у сфері наукових досліджень і розробок*

Однією з базових проблем є відсутність цілісної державної стратегії розвитку науки. Практично відсутня спадковість державної політики у цій сфері. Наука розглядається як спадщина, а не як невід'ємна частина загальної економічної стратегії. Тому ресурси, що виділяються на розвиток науки, є дуже обмеженими, оскільки розглядаються як витрати або збитки, а не як інвестиції. Як наслідок, практично відсутні стимули для науки вирішувати конкретні проблеми економіки та суспільства. З іншого боку, уряд не може розробляти та впроваджувати цілеспрямовану політику, що базується на результатах наукових досліджень, але очікує отримати «корисні» наукові продукти. Тому законодавство не передбачає стимулів для інвестування в науку, дослідження і розробки, а державна підтримка інноваційної діяльності є незначною.

#### *Проблеми управління та формування політики у сфері наукових досліджень і розробок*

Законодавча база в цілому є застарілою та суперечливою, потерпає від спорадичних, непослідовних, змін. Її потрібно повністю оновити, але цьому перешкоджає відсутність стратегії. Бракує ефективної координації всередині уряду (між міністерствами та Національною радою з питань розвитку науки і технологій). Водночас функції формування та реалізації державної політики у сфері науки і технологій чітко не розмежовані між МОН, іншими міністерствами, національними академіями наук, Національним фондом досліджень та центральними органами виконавчої влади.

Міністерству освіти і науки, яке переважно відповідає за розробку політики, бракує кваліфікованих кадрів та можливості найму/підготовки таких кадрів. Отже, його спроможність формулювати цілі політики, розробляти політику та оцінювати її вплив обмежена. Недосконалі процедури збору даних та мала кількість цифрових інструментів для цього не дозволяють впроваджувати політику, що базується на даних.

Застаріла система так званої «галузевої науки» (майже кожне міністерство має наукові установи або підрозділи, що належать до сфери його управління) не може генерувати якісні дослідження.

Наукова спільнота має слабку самоорганізацію і не здатна підтримувати високі стандарти досліджень та академічної доброчесності. Управління науковими організаціями неефективне – це суміш ієрархічних та колегіальних органів



управління без чіткого розподілу обов'язків та відповідальності, а також без стимулів та можливостей для підготовки якісних наукових менеджерів. Критерії оцінювання науковців та адміністраторів суперечливі, а прозорі інструменти підзвітності відсутні. Недосконалість механізмів просування по службі призводить до вікового та гендерного дисбалансу в керівництві наукових організацій.

### *Виклики у сфері зв'язку між наукою та економікою*

Низькотехнологічна структура економіки зумовлює обмежену потребу в наукових дослідженнях і розробках, що призводить до низької інноваційної активності бізнесу. Замість того, щоб формувати запит на наукову продукцію, бізнес надає перевагу купівлі готових рішень за кордоном. Як наслідок, фінансування досліджень приватним сектором є низьким. Однак, навіть якби приватний сектор був готовий інвестувати у дослідження і розробки, правові та фінансові обмеження, що накладаються статусом «бюджетної установи»<sup>374</sup> (який мають майже всі наукові інститути), роблять цю співпрацю досить складною. Комунікація між науково-дослідною сферою та промисловістю є недостатньою, що призводить до низького рівня взаємної довіри та співпраці. Частка прикладних досліджень (у т.ч. пов'язаних з обороною та безпекою) є непропорційно низькою, оскільки вони потребують значних ресурсів, яких держава не надає.

### *Проблеми з інструментами фінансування*

Існуючі інструменти управління та фінансування не орієнтовані на специфічні потреби різних видів досліджень. Оборонні, прикладні, комерційні та фундаментальні дослідження потребують різних фінансових інструментів та залучення різних гравців і організацій до управління ними. Застаріла система національних академій наук не справляється з цим завданням.

Відсутні ефективні та прозорі процедури забезпечення та стимулювання якості наукових досліджень. Не має ані фінансування досліджень за результатами, ані базової системи оцінювання наукових досліджень. Натомість зберігається «історичне» інституційне фінансування, а надбавки до заробітної плати науковців базуються на формальних званнях, а не на реальних наукових досягненнях. Тому стимули для підвищення якості досліджень недостатні. Частка фінансування на конкурсній основі та абсолютні обсяги такого фінансування низькі. В результаті багато наукових конкурсів фактично є замінником інституційного фінансування. Лише незначна частина державного фінансування наукових досліджень витрачається на дослідницькі потреби (обладнання, матеріали тощо), основна частина – на заробітну плату та комунальні послуги.

<sup>374</sup> Статус бюджетної установи не передбачає фінансової гнучкості наукових установ (наприклад, проблематичними є зміни у заздалегідь запланованих закупівлях обладнання, кадрові зміни, перерозподіл коштів між статтями видатків).

Національний фонд досліджень України (НФДУ) має обмежену фінансову гнучкість і не може забезпечити повний спектр можливостей фінансування. Його можливості для розбудови власної спроможності дуже обмежені законодавством та бюджетом.

#### *Проблеми з людським капіталом та освітою*

Наразі наукова кар'єра базується на наукових званнях (здебільшого успадкованих із радянських часів) та розставляє хибні пріоритети, стимулюючи імітацію науки та порушення академічної доброчесності, які в деяких галузях стали системним і масовим явищем. Низька заробітна плата дослідників перешкоджає академічній мобільності всередині України та на міжнародному рівні, роблячи український ринок праці в академічній сфері дуже локальним і фрагментованим. Це призводить до низького соціального престижу професії науковця, що робить її непривабливою для амбітної молоді. Як наслідок, дослідники переходять в інші галузі та виїжджають за кордон, що постійно зменшує чисельність науковців та частку молодих учених.

Система вищої освіти втрачає здатність готувати дослідників на належному, конкурентоспроможному у світовому масштабі, рівні. Відплив мізків під час навчання на бакалавраті та магістратурі зменшує кількість студентів та конкуренцію на наступних освітніх рівнях. Недостатня кількість талановитих студентів, які бажають продовжувати академічну кар'єру, знижує якість післядипломної освіти (PhD).

Зв'язок між вищою освітою та дослідженнями в багатьох галузях слабкий. Багато університетів не змогли побудувати освітні програми, орієнтовані на дослідження, через відсутність кваліфікованих кадрів чи достатнього фінансування. Немає державних програм, які б підтримували співпрацю між науково-дослідними установами та університетами. Тому існуючі ініціативи є переважно низовими і рідко тривалими.

Наукові установи не мають ресурсів для залучення професійних кадрів, які могли б надавати додаткові необхідні послуги, такі як комунікація з громадськістю, розвиток партнерств, взаємодія з бізнесом, міжнародна співпраця, фандрейзинг, навчання науковців додатковим навичкам.

#### *Проблеми дослідницької інфраструктури*

Застаріла та недостатня дослідницька інфраструктура (від будівель до обладнання) потребує значних коштів на модернізацію, яка протягом останніх 30 років була дуже фрагментарною. Не існує ані детальних даних про стан існуючої дослідницької інфраструктури, ані стратегії розвитку інфраструктури, підкріпленої необхідними ресурсами, ані механізмів колективного використання та управління дослідницькою інфраструктурою. На нашу думку,

дослідницька інфраструктура має базуватися на стратегіях регіонального розвитку (смарт-спеціалізації). Цифрова дослідницька інфраструктура також недостатньо розвинена, і для її розвитку бракує інструментів, ресурсів та кваліфікованих кадрів.

### *Проблеми міжнародного співробітництва та інтеграції у світовий та європейський дослідницький простір*

Уряд не має ані ресурсів, ані спроможності для реалізації Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору, яка досі не прийнята урядом. Відсутня також загальнодержавна стратегія інтернаціоналізації українських досліджень і розробок, яка б передбачала системну роботу із залучення іноземних дослідницьких фондів та налагодження партнерських зв'язків або залучення української наукової діаспори до вітчизняних дослідницьких проектів.

Українські дослідники мають низький рівень володіння англійською мовою, а тому для більшості українських дослідників англійська мова не є основною мовою отримання та поширення знань. Багато напрямів досліджень відірвані від світового наукового процесу, а отже, не мають належного рівня якості, який міг би зацікавити міжнародних партнерів.

Несумісність нормативно-правової бази, бюрократичні та фінансові обмеження відштовхують міжнародних партнерів або демотивують українські наукові установи від розвитку міжнародного співробітництва на інституційному рівні. Крім того, відсутні ресурси для здійснення досліджень із використанням іноземної дослідницької інфраструктури.

## **2.3 Попередні реформи/політики**

### *Запровадження нової політики та інструментів фінансування*

Новий Закон «Про наукову і науково-технічну діяльність» (далі – Закон), який набув чинності у 2016 році, намагався вирішити вищезазначені проблеми. Основною метою першого етапу реформи було запровадження науково обґрунтованої політики у сфері наукових досліджень і розробок.

Однак процес імплементації Закону був складним. Закон обіцяв збільшити валові внутрішні витрати на науково-технічну діяльність до 1,7% ВВП з 2020 року (це не було виконано) та передбачав можливість надання фінансування закладам вищої освіти та науковим установам на основі результатів їхньої діяльності (державної атестації), що також не було реалізовано.<sup>375</sup> Закон

<sup>375</sup> Тому наукові установи отримують «історичне» фінансування, тоді як університети до 2021 року взагалі не мали інституційного фінансування досліджень (лише проектне). НАНУ застосовує власну методологію оцінювання досліджень з 2016 року (вона базується на найкращих німецьких практиках), тоді як уряд ухвалив дві різні методології державної атестації наукової діяльності університетів (2018) та державних наукових установ (2017), які є проблемними для впровадження. За результатами державної атестації університети у 2021 р. отримали можливість залучити додаткове фінансування, але воно знову було проектним, а не інституційним.

створив дві нові інституції: Національну раду з питань розвитку науки і технологій (консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів на чолі з Прем'єр-міністром) та Національний фонд досліджень України. Перша мала надавати уряду консультації з перших рук щодо політики у сфері науки і технологій, а мета другої – запровадити певну конкуренцію серед дослідників і підтримати найкращих із них, які згодом стануть агентами змін у наступній хвилі реформи наукової сфери. Однак через обмежені можливості держави та відсутність політичного лідерства у проведенні цієї реформи вплив цих інституцій був обмеженим.

Рада мала стати платформою для діалогу між науковою спільнотою та урядовцями, надавати наукові рекомендації та застосовувати науково обґрунтований підхід до формування політики, а також забезпечувати горизонтальну координацію та оцінку науково-технічної політики. Через обмежену адміністративну спроможність та політичну необізнаність Рада вперше зібралася лише у 2018 році і до 2022 року проводила засідання щорічно, а не щоквартально, як це передбачено Законом. Незважаючи на це, Науковий комітет Ради надавав свої висновки до проектів усіх урядових актів з питань наукової та інноваційної політики.

НФДУ створений для надання індивідуальних, колективних та інституційних грантів на виконання фундаментальних та прикладних науково-дослідних проектів.<sup>376</sup> НФДУ має багаторівневу модель управління, яка забезпечує прозорість ухвалення рішень. Наглядовою радою Фонду є Національна рада з питань розвитку науки та технологій, обрана Наукова рада (вчена рада) та Дирекція на чолі з Виконавчим директором (обирається Науковою радою, затверджується Наглядовою радою та призначається Прем'єр-міністром). Процедури НФДУ є прозорими, мінімізують конфлікт інтересів та використовують незалежну експертизу. Однак, НФДУ не має достатнього фінансування для свого інституційного розвитку, що обмежує його вплив. НФРУ оголосив свій перший конкурс заявок у 2020 році та присудив кілька грантів у 2021 році. З початком повномасштабного вторгнення його бюджет на гранти був знижений до нуля, тож ці проекти опинилися під загрозою. З іншого боку, з лютого 2022 року НФДУ значно розширив міжнародну співпрацю, став членом Science Europe та продовжує активний діалог із особами, які ухвалюють рішення, в усьому світі.

### *Інтеграція до Європейського дослідницького простору (ЄДП)*

ЄДП – це прагнення створити єдиний ринок досліджень, інновацій та технологій без кордонів на всій території ЄС, яке було сформульоване у

<sup>376</sup> Незважаючи на те, що Закон дозволяє підтримувати розвиток інфраструктури, академічну мобільність та популяризацію науки, підзаконні акти наразі передбачають лише підтримку дослідницьких проектів.

2000 році і розвивається з того часу.<sup>377</sup> Дорожня карта ЄДП на 2015-2020 роки стала основою для скоординованих зусиль держав-членів ЄС із метою демонстрації видимого прогресу за пріоритетами ЄДП: (1) ефективні національні дослідницькі системи; (2а) спільне вирішення значних викликів; (2б) оптимальне використання державних інвестицій в дослідницьку інфраструктуру; (3) відкритий ринок праці для дослідників; (4) гендерна рівність та гендерний мейнстрімінг в дослідженнях; (5) оптимальна циркуляція та передача наукових знань; (6) міжнародна співпраця.<sup>378</sup>

Як асоційована країна, Україна мала б активно інтегруватися до Європейського дослідницького простору. Однак, Дорожня карта інтеграції України до ЄДП була прийнята Міністерством освіти і науки України лише у 2021 році. На рівні Кабінету Міністрів України немає ані зобов'язання з її виконання, ані необхідних ресурсів. У 2021 р. Європейська Комісія презентувала новий Порядок денний політики щодо ЄДП на 2022-2024 рр., але Україна на нього ще не відреагувала. Однак у жовтні 2022 року уряд ухвалив Національний план впровадження відкритої науки (підхід до наукового процесу, який фокусується на поширенні знань щойно вони стають доступними з використанням цифрових технологій співпраці, закладений у Політичному порядку денному ЄДП).<sup>379</sup>

У 2016-2020 роках Україна була повноцінно асоційована з Рамковою програмою ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт-2020». На жаль, вона не повністю використала можливості цієї програми. У 2016 році Уряд України створив Координаційний центр з питань виконання Рамкової програми «Горизонт-2020», але склад Ради цього Центру було затверджено лише у 2018 році. Того ж року відбулося єдине засідання Центру. Уряд України продемонстрував слабку залученість до програми: він надав дуже мало ресурсів мережі Національних контактних пунктів «Горизонт-2020», а міністерства, включно з МОН, не виявили особливого бажання вирішувати бюрократичні проблеми. Це підірвало ефективність участі України в програмі «Горизонт 2020» та її інтеграцію в ЄДП (Bezvershenko та ін., 2017). Наразі Україна є асоційованою країною у наступній програмі «Горизонт Європа» (2021-2027), але проблеми із залученням та ресурсним забезпеченням залишаються. Уряд не вважає інтеграцію до Європейського дослідницького простору пріоритетом, тому вона постійно відсутня у комунікації з ЄС.

Одним із відчутних результатів цієї співпраці стало проведення у 2016 р. в рамках програми «Горизонт-2020» експертної оцінки українських досліджень і розробок (European Commission, 2016). Вона надала 30 рекомендацій та три ключові повідомлення: (1) підвищити якість та актуальність наукової бази,<sup>380</sup>

<sup>377</sup> Стратегія Європейської Комісії з досліджень та інновацій 2020-2024: Європейський дослідницький простір

<sup>378</sup> Дорожня карта Європейського дослідницького простору (ЄДП) 2015-2020

<sup>379</sup> Стратегія Європейської Комісії з досліджень та інновацій 2020-2024: OpenScience

<sup>380</sup> Це передбачає, серед іншого, підвищення якості та актуальності науки і технологій через конкурентне фінансування, розвиток талантів і потенціалу, а також підвищення ефективності дослідницьких організацій.

(2) відкрити систему досліджень та інновацій до світу та посилити міжнародне співробітництво, (3) створити сприятливу основу для інноваційної економіки в Україні. Ці рекомендації були частково реалізовані суб'єктами науково-технічної діяльності, але національний план їхньої реалізації так і не був прийнятий. Таким чином, більшість рекомендацій залишаються актуальними.

У липні 2020 року український уряд оголосив про готовність країни долучитися до Європейського зеленого курсу (ЄЗК) (Holovko, 2021). Оскільки дослідження та інновації відіграють вирішальну роль у досягненні цілей ЄЗК, Європейська Комісія використовує Рамкові програми<sup>381</sup> з досліджень та інновацій як інструменти для підтримки зеленого переходу. Так, у рамках програми «Горизонт 2020» було оголошено конкурс «Зелений курс»<sup>382</sup> – останній і найбільший конкурс на отримання грантів на дослідження на суму 1 млрд євро. У програмі «Горизонт Європа» понад 35% коштів виділяються на боротьбу зі зміною клімату. Наразі український уряд не розглядає дослідження та розробки як важливу частину «зеленого» переходу України, тому національна програма підтримки цільових науково-дослідних проектів відсутня.

#### *Співпраця з органами місцевого самоврядування як можливість*

Реформа децентралізації, розпочата у 2014 році, покладає на органи місцевого самоврядування значно більше відповідальності за добробут людей. Органи місцевого самоврядування повинні розробляти регіональні стратегії розвитку – дорожні карти – для розвитку інфраструктури для людей та бізнесу.

У 2017 році деякі українські регіони розпочали розробку Стратегій смарт-спеціалізації (S3).<sup>383</sup> Розумна спеціалізація – це промислова та інноваційна стратегія, яка показує, як, беручи до уваги початкові умови регіону, політика органів влади, особливо політика у сфері науково-дослідницьких робіт та інновацій, може впливати на економічну, наукову та технологічну спеціалізацію регіону, а отже, на його продуктивність, конкурентоспроможність та економічний розвиток (ОЕСР, 2013 р.). S3 базується на аналізі сильних сторін та потенціалу регіональної економіки, а також на Процесі підприємницьких відкриттів (Entrepreneurial Discovery Process) із широким залученням зацікавлених сторін, включно з науково-дослідницькими організаціями, університетами та технопарками. Під час Процесу підприємницького відкриття зацікавлені сторони з'ясовують, що є здійсненним, виходячи з того, що вони мають разом, та узгоджують спільні пріоритети. Таким чином наукові установи та заклади вищої освіти знаходять своє місце у спеціалізації та наукомісткому розвитку регіону, виконуючи

<sup>381</sup> Європейська Комісія: Дослідження та інновації для Європейського зеленого курсу.

<sup>382</sup> Європейська Комісія: Європейський конкурс «Зелений курс»: 1 мільярд євро інвестицій для прискорення «зеленого» та цифрового переходу

<sup>383</sup> Сьогодні Європейська Комісія вже обговорює зі стейкхолдерами можливу трансформацію S3 у Стратегію розумної спеціалізації для сталого розвитку (S4) (Nakicenovic та ін., 2021).



дослідження, які надалі використовують місцеві бізнес, влада та громада, готуючи відповідний людський капітал та надаючи експертизу. З 2021 року смарт-спеціалізація є обов'язковою частиною стратегій регіонального розвитку (S3Ua)<sup>384</sup> і може бути використана для сталого відновлення України.<sup>385</sup>

S3 визнано однією з глобальних методологій для розробки дорожніх карт науки, технологій та інновацій (НТИ) для Цілей сталого розвитку (див. UN Guidebook STI for SDGs Roadmaps (STI4SDG, 2020)). Україна приєдналася до Глобальної пілоотної програми ООН з науки, технологій та інновацій для дорожніх карт Цілей сталого розвитку у березні 2021 року (Matusiak та ін. 2022).

### 3 НАСЛІДКИ ВІЙНИ

#### 3.1 Оцінка збитків

Оцінка збитків, завданих дослідницькій інфраструктурі, складна через необхідність оцінювати її в кожному конкретному випадку (обладнання, типи спеціалізованих будівель і приміщень, витратні матеріали – все це має різну вартість). Крім того, оскільки національна база даних об'єктів дослідницької інфраструктури відсутня, всі оцінки є попередніми і базуються на інформації, наданій пошкодженими науково-дослідними установами та університетами.

МОН повідомило, що пошкоджено 15% дослідницької інфраструктури закладів вищої освіти. За даними НАНУ, станом на 25 жовтня 2022 року збитки науково-дослідних установ становили близько 0,5 млрд грн (майже 13 млн дол. США). Втім, пошкодження унікальної інфраструктури робить будь-які оцінки дуже неточними. Наприклад, російські обстріли пошкодили будівлі Національного наукового центру «Харківський фізико-технічний інститут» (ННЦ ХФТІ), де базується докритичний атомний реактор «Джерело нейтронів».<sup>386</sup>

#### 3.2 Людський капітал

З початком повномасштабної війни 73% українських дослідників (UA.Science.Reload, 2022) не можуть здійснювати дослідницьку діяльність так, як це було до війни. Серед них люди, які проживають у сильно постраждалих (Харківська, Сумська) та окупованих (Херсонська) областях, внутрішньо переміщені особи, а також ті, хто втратив свої колективи. Серед інших причин неможливості працювати – зруйнована або пошкоджена інфраструктура, проблеми з підключенням до Інтернету, брак витратних матеріалів, а також психологічні та медичні проблеми.

384 <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ukraine>

385 Платформа Європейської Комісії «Розумна спеціалізація»

386 Як повідомила Державна інспекція ядерного регулювання України 25 червня 2022 року

Скорочення бюджету сильно впливають на дослідників: у квітні-травні 2022 року 84% опитаних повідомили, що їхнє матеріальне становище погіршилося порівняно з довоєнним часом (там само). Зокрема, втратили фінансування грантоотримувачі НФДУ – колективи, які проводять передові наукові дослідження. Міжнародне співробітництво опинилося під загрозою, оскільки українські дослідники не можуть виконувати дослідження в запланованому обсязі за існуючими грантами і навряд чи можуть гарантувати виконання своїх зобов'язань за перспективними грантами. Міжнародні конкурсні інструменти, такі як конкурси програми «Горизонт Європа», були доступні для незначної частини українських дослідників і до війни. Більшість можливостей для науковців, які перебувають у зоні ризику, доступні лише для дослідників, які можуть виїхати з країни, що є проблематичним в українській ситуації, оскільки чоловікам у віці 18-60 років, як правило, не дозволяється перетинати кордон. Через складну економічну ситуацію інвестиції в наукові дослідження та розробки з боку бізнесу, ймовірно, різко скоротяться, а спільні проекти бізнесу та науково-дослідницьких організацій/університетів будуть припинені або заморожені. Отже, прямим наслідком повномасштабної війни є погіршення фінансового становища окремих дослідників, зростання тенденції до розпаду колективів та припинення проектної співпраці між різними організаціями в Україні та за її межами.

З іншого боку, колективи та установи з відповідною організаційною спроможністю або міжнародними зв'язками, створеними до повномасштабного вторгнення, змогли розширити свою міжнародну взаємодію. Наприклад, НФДУ став членом Science Europe, організації, що представляє найбільші державні установи, які фінансують або здійснюють передові інноваційні дослідження в Європі.<sup>387</sup>

### **3.3 Виклики, пов'язані з війною**

Скорочення бюджетних видатків у воєнний час призвело до масштабного припинення фінансування вже розпочатих проектів та значного скорочення робочих місць для науковців і співробітників наукових установ та університетів; ці заходи виштовхують все більше людей зі сфери наукових досліджень і розробок, погіршуючи і без того складну ситуацію. Уряд надає пріоритет дослідженням, пов'язаним із війною, але багато дослідників не можуть швидко переключитися на зовсім іншу тематику.

Зростаючі руйнування дослідницької інфраструктури, втрата даних, колекцій, архівів, активів тощо, вимушено зупиняють багато дослідницьких проектів. Велика кількість переміщених науковців не можуть продовжувати свої дослідження на новому місці. Багато старших наукових співробітників

<sup>387</sup> <https://www.scienceeurope.org/news/nrfu-and-mta-new-members-of-science-europe/>

вирішили залишитися за кордоном, і повернути їх назад буде складно.

Призупинення спільних міжнародних дослідницьких проєктів та міжнародної академічної мобільності через обмеження поїздок, а також призупинення фінансових внесків до міжнародних наукових організацій загрожує посиленням ізоляції української науки (втім, Європейська Комісія звільнила Україну від сплати близько 20 млн євро фінансових внесків за участь у програмі «Горизонт Європа», які мали бути сплачені у 2021 та 2022 роках).

Війна призвела до закриття багатьох підприємств, що значно зменшило кошти, доступні для інвестування у високоризикові проєкти, тим самим ще більше послабивши і без того слабкі зв'язки між наукою та бізнесом.

Низька пріоритетність безпекових досліджень і розробок у попередні роки суттєво гальмувала розвиток сучасних озброєнь і військових технологій в Україні, що стало критичною проблемою після повномасштабного російського вторгнення. Війна підкреслила невідповідність організаційної структури оборонних досліджень і розробок потребам і викликам галузі (обмежена гнучкість і швидкість реагування, недостатній науково-технічний рівень, невідповідність стандартам ЄС/НАТО), що унеможлиблює науковий супровід впровадження сучасних військових технологій, у т.ч. тих, що надаються Україні партнерами.

#### 4 ВІДБУДОВА

**Відбудову українського науково-дослідного сектору не можна розглядати лише як фізичну відбудову пошкодженої дослідницької інфраструктури. Вона має включати політику, спрямовану на трансформацію сектору та перетворення науки на основу процвітаючої економіки та суспільства.** Розвиток та використання наукових досліджень і розробок для досягнення стратегічних цілей високого рівня, таких як «зелений» та цифровий перехід, слід розглядати як частину інтеграції до ЄС, зміцнення національної безпеки України та забезпечення сталого розвитку, модернізації та відновлення України.

Час має вирішальне значення. Не можна чекати закінчення війни, щоб розпочати відновлення української науково-дослідницької галузі. Забезпечення виживання та розвитку людського капіталу, розбудова мереж та сприяння передачі досвіду, розбудова спроможності стейкхолдерів науково-дослідницького сектору та допомога їм у підтримці діалогу з бізнесом, місцевою владою та державою є одними з ключових заходів, які повинні забезпечити виживання, стійкість та розвиток під час війни, а також післявоєнну трансформацію науково-дослідницького сектору.

**Ми пропонуємо три основні принципи** відновлення науково-технічної сфери:

1. наука, технології та інновації мають важливе значення для майбутнього України, тому вони повинні посідати належне місце в національній стратегії відбудови та мають бути забезпечені відповідними ресурсами. Зокрема, в агенції з відбудови має бути спеціальний підрозділ, який би опікувався сектором досліджень та розробок.
2. системні реформи у секторі досліджень і розробок мають вирішальне значення для його відновлення. Тому вони мають бути чітко розроблені, належним чином підтримані та вчасно впроваджені. Будь-які термінові дії та часткові рішення мають вписуватися в загальну архітектуру змін.
3. збереження, розвиток та залучення людського капіталу є найбільш нагальним короткостроковим завданням, яке також має вирішальне значення для довгострокового відновлення. Потрібно забезпечувати, заохочувати й підтримувати розвиток мереж та партнерств.

У наступних двох розділах ми пропонуємо короткострокові та довгострокові політики, що базуються на цих принципах. Реалізація цих політик забезпечить не лише збереження, але й, що важливіше, трансформацію науково-технічної сфери України.

#### **4.1 Короткострокові заходи**

Для розробки короткострокових інструментів підтримки важливо враховувати відмінність української ситуації від інших нещодавніх ситуацій, коли наука опинялася в зоні ризику. Зокрема, більшість українських дослідників залишаються в Україні: лише 15% із 2173 респондентів виїхали (UA.Science.Reload, 2022). 38% респондентів змінили місце проживання в межах України, що обмежує їхню здатність здійснювати дослідження, якщо вони втратили доступ до матеріалів чи обладнання. Тому термінові заходи мають забезпечити доступність фінансування та можливостей у необхідному обсязі для українських дослідників, які перебувають всередині України. У певному сенсі це можна розглядати як продовження досвіду, отриманого урядами під час пандемії COVID-19, коли стали можливими віддалена робота та міжнародна співпраця. Для пом'якшення наслідків відпливу мізків, інструменти, орієнтовані на українських дослідників, які виїхали з України, мають включати можливості співпраці з українськими командами, щоб зберегти дослідницькі групи та фінансування, а також збільшити шанси на їхнє повернення після війни.

Іншими словами, підтримка має бути спрямована на **збереження та розвиток людського капіталу в науці**. Такі інструменти потрібно спрямувати на те, щоб дати можливість дослідникам (відібраним за професійними

заслугами) залишатися дослідниками, навіть якщо вони суттєво обмежені у своїх можливостях здійснювати дослідження у звичному режимі. Не менш важливою є проектна підтримка спроможних дослідницьких колективів, яка б дозволила зберегти колективну експертизу.

Війна надала українським дослідникам більше можливостей для співпраці на глобальному рівні та для створення експертних мереж. Уряд має заохочувати ці мережі. Найбільш успішні мережі можуть бути інституціоналізовані та стати «агентами змін» в українській науці. Ми пропонуємо розробити такі інструменти для реалізації цих ідей.

- **Національна система стипендій для дослідників.** В Україні потрібно створити програму індивідуальної підтримки дослідників на основі їхніх заслуг, щоб допомогти їм пережити труднощі війни й таким чином запобігти відпливу мізків до інших галузей. НФДУ міг би надавати стипендії на основі наукових досягнень дослідників за останні 5-10 років, незалежно від їхньої поточної спроможності здійснювати дослідження. Критерії, що кількісно оцінюють результати роботи, мають бути розроблені міжнародними експертними групами та адаптовані до широко визначених галузей (наприклад, природничі науки, біологічні науки, суспільні науки тощо). Стипендії можуть відрізнятися за рівнем досвіду і мають надаватися на 1-2 роки з можливістю поновлення. Загальна тривалість програми має становити не менше 3 років. Орієнтовна щорічна вартість підтримки 10 тис. дослідників (близько 10% всіх дослідників, включно з дослідниками в університетах) становить 34,8 млн євро.<sup>388</sup> Міжнародні донори та українська держава могли б ухвалити рішення про розподіл цієї суми між собою. Ці стипендіати могли б сформувати основний кадровий резерв для нових дослідницьких установ, про які йтиметься далі.
- **Підтримка конкурентного фінансування проектів через НФДУ.** Україна має підтримати НФДУ як активний канал фінансування, що підтримує передові наукові проекти та проекти, орієнтовані на виконання місії. Метою є збереження існуючих дослідницьких груп та «наукових шкіл», забезпечення ефективних шляхів кар'єрного розвитку, особливо для молодих дослідників, а також підтримка та розвиток НФДУ як інституції та інструменту фінансування. Орієнтовний загальний річний обсяг витрат на це становить 25 млн євро (на основі довоєнного бюджету НФДУ на 2022 рік) з початковим зобов'язанням на два роки.

<sup>388</sup> Наприклад, 2000 дослідників можуть отримувати 400 євро на місяць, 5000 дослідників – 300 євро на місяць і 3000 – 200 євро на місяць

- **ЄС міг би створити спеціальну програму для інтеграції української науки до Європейського дослідницького простору.** Перший етап цієї програми, який може розпочатися негайно, можна зосередити на (i) створенні *дослідницьких мереж*, які сприятимуть обміну інформацією, організації онлайн та гібридних воркшопів, серій семінарів та лекцій, взаємних коротких візитів; (ii) інтеграції українських дослідницьких груп в існуючі дослідницькі проекти («аутсорсинг» певних дослідницьких завдань, підготовка спільних дослідницьких пропозицій). Програма має передбачати можливість фінансування досліджень, які фізично проводяться в Україні (*«стипендії для нерезидентів» або «віддалена робота»*), коли це відповідає характеру виконуваних досліджень. Другий етап, розрахований на більш довгостроковий вплив (який, однак, може розпочатися вже під час війни), може допомогти інституціоналізувати ці мережі (наприклад, створення *спільних докторських шкіл*).

Дослідницькі мережі та спільні докторські школи стануть фундаментом для майбутніх центрів передових досліджень. Програми створення таких центрів можуть бути змодельовані на прикладі німецької ініціативи «Створення німецько-українських центрів передових досліджень в Україні»,<sup>389</sup> яка, на жаль, не була завершена до початку повномасштабної війни. Центри передових досліджень мають створюватися як спільні лабораторії європейських та українських інституцій на базі найуспішніших дослідницьких колективів та мереж. Підготовчий та організаційний етапи можна розпочати під час війни, тоді як власне запуск Центрів передових досліджень передбачає значні інвестиції в інфраструктуру і має бути відкладений на післявоєнний період.

Програма може реалізовуватися спільно одним із європейських фінансових органів (наприклад, Європейською дослідницькою виконавчою агенцією або Європейською дослідницькою радою) та НФДУ, а також за допомогою спеціальних інструментів програми «Горизонт Європа». Ширші формати із залученням інших країн/донорів принесуть додаткові переваги. Орієнтовна загальна річна вартість першого етапу становить 0,5 млн євро (підтримка близько 20 дослідницьких мереж), із початковим зобов'язанням на дворічний цикл фінансування, а другого етапу – 1 млн євро (підтримка близько 5 докторських шкіл), із початковим зобов'язанням на чотирирічний цикл.

<sup>389</sup> [https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2019/12/2743\\_bekanntmachung](https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2019/12/2743_bekanntmachung)



- **Інформаційна підтримка та пошук партнерів для міжнародного трансферу знань** може створити багато децентралізованих можливостей та охопити тих, хто зацікавлений у пошуку експертів та колег по всьому світу. Міжнародні донори можуть підтримати впровадження відповідного модуля в Національній електронній науково-інформаційній системі URIS (nauka.gov.ua). Ця онлайн-платформа розробляється з 2019 року. Після завершення розробки вона міститиме інформацію про всі установи, наукові групи та дослідників, а також метадані про публікації. Наразі вона містить корисну інформацію для українських дослідників, таку як «Запитання та відповіді» щодо публікацій, можливості отримання стипендій, участі у конференціях тощо. Коли система буде доопрацьована, вона стане основним джерелом даних про наукові дослідження в Україні та інструментом для розвитку мереж як у межах України, так і на міжнародному рівні.

На жаль, нинішні бюджетні обмеження не дозволяють розвинути систему URIS на повну потужність, тому вона змушена розраховувати на донорську підтримку. Інвестиції у розмірі лише 100 000 євро дозволили б запустити модуль підтримки українських науковців, яку наразі пропонують багато дослідницьких організацій у світі.

- **Програми, що підтримують використання науки для національної безпеки, відбудови, економіки та формування політик.** Залучення дослідників до допомоги країні під час війни та до її відбудови є надзвичайно важливим. Оскільки багато потреб та ініціатив є низовими та локальними, ефективніше підтримувати мережі та партнерства між дослідниками, бізнесом та місцевою владою, які готові створювати розумні рішення для нагальних проблем, пов'язаних із війною та відбудовою. НФРУ за допомогою міжнародних донорів міг би фінансувати спільні наукомісткі проекти, що реалізуються бізнесом, громадськими організаціями та місцевою владою у співпраці з дослідницькими організаціями. Орієнтовна вартість – до 3 млн євро щорічно (дворічний цикл), такі програми можна запустити вже у 2023 році. Після війни ці інструменти можуть бути трансформовані у схеми співфінансування, що підтримають підхід смарт-спеціалізації до регіонального розвитку України. Водночас можна використати інструменти ЄС для допомоги на етапі підготовки до вступу. Потрібно надати НФРУ достатні ресурси не лише для надання грантів, але й для посилення його організаційної спроможності, щоб він міг керувати різними програмами підтримки наукових досліджень і розробок, в тому числі й тими, що обговорюються тут.

- Нарешті, **слід негайно підтримати розбудову потенціалу для розвитку реформ у сфері досліджень і розробок.** Обмежена спроможність держави у сфері досліджень і розробок є довготривалим стримуючим фактором для їхнього реформування та еволюції, інтеграції до Європейського дослідницького простору та забезпечення цінності для економіки та суспільства. Сьогодні неефективне управління обмежує виживання науково-дослідницької сфери та реагування на кризові явища в ній, і, безумовно, обмежуватиме її відновлення. Запропоновані тут дії потребують багато зусиль для реалізації, а ресурсів для цього обмаль.

Оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми є створення Офісу науково-технічної політики як допоміжної команди Національної ради з питань розвитку науки і технологій.<sup>390</sup> Цей Офіс, працюючи спільно з Науковим комітетом Ради, розроблятиме комплексні та добре узгоджені науково обґрунтовані пропозиції з політик та проекти законодавчих актів, необхідні для трансформації та відновлення науково-дослідного сектору України.

## 4.2 Довгострокові заходи: Політики у сфері науки

Україна потребує суттєвих змін політики, щоб наукові дослідження та розробки сприймалися як рушійна сила економіки та ключовий фактор сталого відновлення. Перш ніж це стане можливим, сам сектор досліджень і розробок повинен трансформуватися. Тут ми окреслюємо наше бачення цієї трансформації, повністю усвідомлюючи, що між ключовими зацікавленими сторонами немає консенсусу щодо бажаної архітектури.

Нашими ключовими рекомендаціями є:

1. запровадження системи фінансування наукових досліджень на основі результатів (PBRFS)<sup>391</sup>
2. поступова заміна академій наук двома новими інституціями, які керуватимуть фундаментальною та прикладною наукою;
3. інтеграція освіти та досліджень;
4. посилення інтеграції українських досліджень до Європейського дослідницького простору (ЄДП);
5. трансформація врядування та формування політик у сфері досліджень і розробок, зокрема, посилення Національної ради з питань розвитку науки і технологій та Національного фонду досліджень, створення

<sup>390</sup> Це потребує близько 100 тис. євро інвестицій, що не є великою сумою в контексті відбудови України, але може змінити правила гри для сфери українських досліджень та розробок.

<sup>391</sup> Хороший опис систем фінансування наукових досліджень на основі результатів (PBRFS) у різних країнах можна знайти тут: <http://uni-sz.bg/trunil/wp-content/uploads/biblioteka/file/TUNI10016041.pdf>

агенції на кшталт DARPA (Агенції перспективних оборонних дослідницьких проектів Міністерства оборони США), яка надаватиме фінансування на основі проектів, створення Офісу оцінювання, який оцінюватиме науково-дослідні установи та допомагатиме розподіляти інституційне фінансування.

Далі детальніше про кожну із цих рекомендацій.

**Запровадження системи фінансування наукових досліджень** за результатами потребує створення прозорої та ефективної системи забезпечення та оцінки якості науково-дослідної діяльності, що базується на найкращих міжнародних практиках та досвіді. Замість МОН оцінювання наукової діяльності наукових установ та університетів має здійснювати спеціальна незалежна установа – Офіс оцінювання. Оцінювання має бути адаптоване до типу досліджень (фундаментальні, прикладні, розробки), наукового напрямку та типу установи, а також враховувати місії організацій, що оцінюються. Важливо оцифрувати цей процес, щоб зробити його більш прозорим і менш трудомістким: дотримання вимог не повинно бути обтяжливим. Оцінювання має відбуватися на рівні дослідницького підрозділу (дослідницька група, лабораторія, відділ), щоб бути корисним для подальших організаційних перетворень.

Метою оцінювання є відбір дослідницьких груп, які або (i) виробляють високоякісну наукову продукцію та є конкурентоспроможними на світовому рівні, або (ii) займаються дослідженнями за напрямками, що належать до стратегічних пріоритетів України, та є конкурентоспроможними на національному рівні. Оцінювання потрібно здійснювати із залученням незалежних експертів, серед яких не менше 80% мають бути міжнародними експертами. Важливо залучити достатню кількість відомих міжнародних науковців як експертів для забезпечення прозорості процесу відбору та його справедливого сприйняття науковою спільнотою.

**Інструменти фінансування повинні базуватися на якості та підтримувати різні типи місій.** Мають бути різні взаємодоповнюючі види фінансування:

- базове фінансування – надається безпосередньо науковим установам та вищим навчальним закладам за формулою, що базується на результатах оцінки, з переоцінкою кожні 5 років. Частка базового фінансування не повинна бути метою чи ключовим показником ефективності, але вона має відповідати профілю кожної організації;
- конкурсне фінансування, що надається через різні канали: ініціативний (bottom-up – надається на будь-які теми досліджень, єдиним критерієм є висока якість), пріоритетні напрямки (надається в

рамках державних пріоритетних програм<sup>392</sup> та ключових лабораторій), індивідуальний (надається через Національну систему дослідників, стипендії/нагороди для дослідників на різних стадіях кар'єри). Конкурсне фінансування має розподілятися через гранти НФДУ або інших фінансових установ;

- державні контракти (оборона, безпека, критичні технології, охорона здоров'я, інші стратегічні питання) – видаються державним агентством на кшталт DARPA; дослідницькі групи, що займаються цими завданнями, залишатимуться афілійованими зі своїми товариствами;
- співфінансування з боку бізнесу;
- міжнародне фінансування, зокрема для розвитку спільної дослідницької інфраструктури.

Базове фінансування, що базується на результатах діяльності, має бути доступним для будь-якої державної науково-дослідницької установи або ЗВО, а всі інші канали мають бути відкритими для будь-яких дослідницьких груп незалежно від їхньої приналежності, включно з приватними неприбутковими організаціями. Кожна дослідницька група повинна мати можливість користуватися кількома джерелами фінансування.

Окрім створення багатоканальної схеми фінансування, уряд має заохочувати «науковий аутсорсинг», насамперед усунувши адміністративні бар'єри для наукових установ, які реалізують комерційні науково-дослідницькі проекти. В ідеалі, слід створити офіс, який би здійснював юридичний супровід та консультування спільних проектів наукових установ та бізнесу, а первинний підбір дослідницьких груп та бізнесу можна здійснювати через спеціальний модуль у цифровій платформі URIS.

Описані вище зміни вимагатимуть суттєвого перегляду чинного законодавства, переосмислення майже всіх існуючих фінансових норм, що регулюють сектор досліджень і розробок, таких як тарифна сітка (для державних науково-дослідних установ має бути запроваджена нова тарифна сітка з верхньою межею, конкурентоспроможною на європейському рівні, що дозволить цим установам залучати та утримувати талановитих фахівців), правового статусу наукових установ (який має змінитися з бюджетних організацій на новий, більш гнучкий, що краще відповідатиме місії наукових установ, полегшить залучення зовнішнього фінансування та дозволить запровадити багаторічне бюджетне планування та розподіл коштів), системи звітності та збору даних про наукову діяльність. З огляду на масштабність цього завдання, ця робота має розпочатися якнайшвидше.

<sup>392</sup> Створення державних пріоритетних програм наукових досліджень і розробок, яке було заблоковано протягом останніх восьми років, має бути відновлене, забезпечене належною незалежною експертизою та прозорими моделями управління.

Такі зміни інструментів фінансування потрібно доповнити значним загальним збільшенням обсягів фінансування. Одразу після закінчення війни держава має взяти на себе зобов'язання поступово збільшувати валові внутрішні витрати на дослідження і розробки в рамках своєї науково-технічної стратегії. Попередні спроби запровадити нові конкурентні інструменти фінансування шляхом простого зменшення базового фінансування виявилися контрпродуктивними, оскільки академії наук пропорційно зменшили фінансування всіх наукових установ замість того, щоб підтримати найкращі з них. Тому наша наступна рекомендація – трансформація системи досліджень. Для цього ми пропонуємо паралельний підхід (dual-track approach).

### *Трансформація організаційної структури системи наукових досліджень.*

Існуюча система має бути поступово (протягом 5 років) трансформована у два менших дослідницьких товариства, заснованих на передовому досвіді, на базі найпотужніших дослідницьких груп національних академій наук. Одне з нових дослідницьких товариств/академій (за зразком Товариства імені Макса Планка) об'єднає групи світового рівня, що займаються фундаментальними науками, а інше (за зразком Товариства імені Фраунгофера) об'єднає групи, що займаються прикладними науковими дослідженнями. Кожне з двох нових товариств повинно мати ефективну парасолькову структуру управління, що складається з ради директорів (виконавчий рівень) та міжнародної консультативної ради (рівень розробки політик). Єдиним пріоритетом для академії фундаментальних досліджень має бути передова наука, тоді як пріоритети для академії прикладних досліджень будуть формуватися у тісній взаємодії з її донорами з приватного сектору. Ці дві нові дослідницькі академії зможуть включити до свого складу центри передового досвіду, що фінансуються на міжнародному рівні, для забезпечення високоякісного дослідницького середовища.

Організаційно-правова форма нових наукових товариств має передбачати значно більшу фінансову гнучкість, ніж існує сьогодні для стандартної бюджетної установи. Академія прикладних наук має стати зручним партнером для співпраці з бізнесом, її довгостроковою метою має бути фінансування значної частки (до 70%) актуальних дослідницьких проектів з недержавних джерел.

Запропонована нова структура буде створена паралельно з існуючими академіями наук. Дослідницьким групам, які пройдуть описаний вище процес відбору, буде запропоновано приєднатися до нових структур і отримати додаткові ресурси (підвищену заробітну плату, додатковий штат співробітників, сучасні офісні та лабораторні приміщення, певне обладнання тощо). Протягом певного перехідного періоду (2-3 роки) всі наукові колективи,

здатні продукувати наукову продукцію високого рівня та/або здійснювати дослідження за стратегічно важливими напрямками, будуть зібрані в нових наукових товариствах, які здійснюватимуть адміністративні функції щодо цих наукових колективів.

Решта груп або установ будуть або трансформовані в нові інституції відповідно до виду їхньої діяльності (наприклад, аналітичні центри, технічні підрозділи, державні підприємства), або розпущені. Існуючі національні академії наук можуть продовжувати свою діяльність як професійні об'єднання високого рівня, що фінансуються за рахунок членських внесків та грантів, і залучатимуться до консультативних та експертних функцій на державному рівні, але будуть звільнені від функцій управління та розподілу коштів.

Таку структурну реформу слід проводити лише після належної оцінки дослідницьких груп, щоб забезпечити збереження висококваліфікованого людського капіталу, потужних мереж та дослідницької інфраструктури. Аналогічно, трансформація «галузевих» науково-дослідницьких установ, які наразі перебувають у підпорядкуванні міністерств, має відбуватися після їхньої належної оцінки. При здійсненні цієї структурної трансформації Україна може врахувати як позитивний, так і негативний досвід держав, які пройшли подібні процеси раніше, наприклад, країн Східної Європи або Східної Німеччини.

#### *Підтримка інтеграції науки та освіти.*

З самого початку нові дослідницькі товариства мають бути спроектовані як взаємно афілійовані з університетами. Контракти ключового персоналу (керівників груп та дослідників вищого рівня) повинні включати зобов'язання викладати (в комфортному обсязі) в конкретному університеті/ на кафедрі, дослідницькі групи мають бути залучені до аспірантських програм афілійованих університетів. Ректори афілійованих університетів мають бути включені до складу рад директорів нових наукових товариств, а директори афілійованих наукових інститутів у свою чергу – включені до складу виконавчих рад університетів. Існуючі інтеграційні ініціативи, такі як Київський академічний університет,<sup>393</sup> створений на базі Національної академії наук, потрібно підтримати та розширити.

Водночас самі заклади вищої освіти отримають доступ до фінансування досліджень на основі результатів, як описано вище, що дозволить і мотивуватиме їх мати ресурси для створення постійних дослідницьких підрозділів та залучення викладачів до наукових досліджень. Всі інструменти фінансування, які ми пропонуємо, базуються на якості, тому університети матимуть стимули відкривати наукомісткі посади на конкурсній

<sup>393</sup> <https://kau.org.ua/>



основі, підвищувати академічну мобільність та дотримуватися академічної доброчесності. Як результат, спроможні ЗВО отримують ресурси, персонал та інфраструктуру для інтеграції досліджень та освіти і стануть дослідницькими університетами.

На рівні середньої освіти важливо розробити та впровадити у школах стратегію залучення достатньої кількості добре підготовлених учителів STEM,<sup>394</sup> забезпечити доступ до необхідного обладнання та взаємодію з активними дослідниками та інноваторами в рамках шкільних STEM-програм. Шкільні вчителі всіх спеціальностей повинні проходити професійну підготовку, яка б знайомила їх із науковим мисленням, останніми досягненнями науки, методикою викладання природничо-наукових дисциплін та науковими методами в школі. Водночас навчальні програми для дослідників мають включати адаптовані до специфіки науково-дослідницької діяльності компоненти «м'яких навичок» (soft skills), комунікації та проектного менеджменту.

В рамках залучення молоді до науки ми пропонуємо підтримувати низові ініціативи, які працюють над STEM або над дослідницькими шкільними ініціативами, залученням дітей до науки, впровадженням науки до шкільної освіти та популяризацією науки. Потрібно підтримувати талановиту науково-дослідницьку молодь на національному рівні різними інструментами від шкільного до докторського рівня.

*Європейська інтеграція та інтернаціоналізація є невід'ємною частиною трансформації.*

Дорожня карта Європейського дослідницького простору (ЄДП) має бути прийнята як документ урядового рівня та підкріплена достатнім фінансуванням. Її реалізацію потрібно розглядати як частину курсу України на вступ до ЄС, для розвитку української дослідницької інфраструктури як частини європейської дослідницької інфраструктури. З українського боку слід докласти серйозних зусиль у сфері наукової дипломатії, направивши до комітетів, пов'язаних із ЄДП та програмою «Горизонт Європа», представників, здатних комунікувати та просувати позицію держави. Для цього слід забезпечити необхідні спроможності: створити відповідний підрозділ у МОН та робочу групу в Національній раді з питань розвитку науки і технологій, створити, підготувати й підтримати національну інфраструктуру за програмою «Горизонт Європа» (контактні пункти, офіс підтримки, електронний портал, комунікаційну стратегію).

Необхідно розробити загальну стратегію інтернаціоналізації, яка би включала (1) залучення української наукової діаспори до дослідницьких програм,

<sup>394</sup> Наука, технології, інженерія та математика

проектів, розбудови інституцій і трансформації сектору; (2) створення стимулів для реінтеграції видатних дослідників із діаспори; (3) перетворення «відпливу мізків» на «циркуляцію мізків» із використанням різних інструментів; (4) налагодження дистанційного міжнародного партнерства, щоб українські дослідники могли користуватися дослідницькою інфраструктурою по всьому світу; (5) послідовне просування англійської мови як основної робочої мови для дослідників, наприклад, запровадження англомовних освітніх програм у закладах вищої освіти, стимулювання притоку іноземних студентів; (6) усунення законодавчих перешкод на шляху міжнародного співробітництва.

З набуттям Україною статусу країни-кандидата на вступ до ЄС слід активно використовувати інструменти Європейської Комісії для підтримки наукових досліджень і розробок під час і після війни та відновлення дослідницької інфраструктури. Для цього можна використати інструменти передвступної допомоги, які ефективно застосовувала Туреччина для підтримки інноваційного розвитку (Представництво Європейського Союзу в Туреччині).

Для відбудови дослідницької інфраструктури найкращим інструментом видаються європейські структурні фонди, якщо є можливість їх використовувати на етапі кандидатства України. Наприклад, у 2007-2013 рр. європейські структурні фонди забезпечили 51% валових внутрішніх витрат Польщі на дослідження і розробки. На другому місці за обсягом фінансування ЄС у 2014-2020 рр. у Польщі була Операційна програма «Розумне зростання».<sup>395</sup> Це була найбільша програма фінансування досліджень, розробок та інновацій у Європейському Союзі. Її бюджет на 2014-2020 рр. становив 10,5 млрд євро (витрачено 76%), із яких 8 млрд євро було спрямовано на підтримку науково-дослідницької діяльності (European Commission, 2017, European Commission: Cohesion open data platform). Подавати заявки на участь у цій програмі мали право підприємства (зокрема малі та середні), дослідницькі відділи, консорціуми підприємств та дослідницьких відділів, а також інституції бізнес-середовища.

Для забезпечення запропонованих масштабних змін необхідно значно посилити спроможності уряду України розробляти політики, а також чітко визначити та впровадити функції та методи взаємодії різних державних органів.

### *Трансформація врядування та формування політик у сфері наукових досліджень і розробок.*

Роль Міністерства освіти і науки України (МОН) має бути обмежена розробкою політик, тоді як функції реалізації політик потрібно розподілити між іншими

<sup>395</sup> Див. <https://www.poir.gov.pl/en> та [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/poland/2014pl-16rfop001](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/poland/2014pl-16rfop001)

суб'єктами. Зокрема, Міністерство не повинно розподіляти фінансування. Співробітникам Міністерства, відповідальним за розробку політик, слід надати відповідне навчання та технічну допомогу. Розробка політик на основі даних вимагає високоякісних даних про сектор досліджень і розробок. Наразі дані, пов'язані з дослідженнями, збираються Українським інститутом науково-технічної експертизи та інформації, який є спадщиною радянських часів і де-факто накопичує лише формальні «звіти про наукові дослідження» та інші беззмістовні дані. Його потрібно перетворити на нову інституцію, здатну ефективно збирати дані та надавати змістовну аналітику. Як зазначалося вище, національна електронна система наукової та науково-технічної інформації URIS, за умови належного розвитку, може бути використана як для розробки політики, так і для налагодження комунікації між різними стейкхолдерами.

НФДУ (та інші подібні фінансові агенції) та наглядові ради наукових товариств повинні відповідати за розподіл фінансування та оцінку результатів виконання проектів. Функцію оцінки інституцій потрібно передати окремій незалежній структурі – Офісу оцінювання.

Національна рада з питань розвитку науки і технологій повинна отримати достатні ресурси (у тому числі потужний апарат) для виконання своїх функцій горизонтальної координації політики, надання наукових консультацій та визначення пріоритетів науково-технічної політики на урядовому рівні. Необхідні також організаційні зміни в НРНТ. Нинішня структура, коли Раду очолює Прем'єр-міністр, а Адміністративний комітет наповнений чиновниками, чиї основні обов'язки належать до інших сфер, призводить до її формальної та неефективної роботи. Ми рекомендуємо запровадити посаду Віце-прем'єр-міністра, відповідального за науково-технічну та інноваційну політику, який координуватиме зусилля всіх міністерств із відповідними повноваженнями та програмами. Очолювати Раду (замість Прем'єр-міністра) повинен профільний віце-прем'єр-міністр, який забезпечуватиме її динамічну та ефективну роботу, а також виконання її рекомендацій та рішень. Ми рекомендуємо запровадити профільних заступників міністрів та профільні підрозділи принаймні в тих міністерствах, які координують науково-дослідницьку діяльність у своїх галузях. Вони стануть повноцінними членами Адміністративного комітету Ради. Інші представники зацікавлених сторін, які увійдуть до Адміністративного комітету, також повинні нести безпосередню відповідальність за розробку або координацію політик.

Однією з функцій Національної ради з питань розвитку науки і технологій буде розробка стратегії (майстер-плану) розвитку дослідницької інфраструктури, про що йдеться нижче.

### *Стратегічний підхід до розвитку дослідницької інфраструктури.*

Національна рада з питань науки і технологій розроблятиме стратегію розвитку дослідницької інфраструктури. Розробка стратегії має ґрунтуватися на перевірених даних щодо наявного потенціалу (як обладнання, так і людського капіталу), його географічного розподілу, регіональних стратегій розвитку та смарт-спеціалізацій. Вона повинна враховувати міжнародну співпрацю та розглядатися як частина інтеграції до ЄДП, зі спільним використанням європейської дослідницької інфраструктури та розвитком української дослідницької інфраструктури як її частини.<sup>396</sup> Уряд повинен затвердити цю стратегію та контролювати її реалізацію. Розвиток дослідницької інфраструктури потрібно розглядати як такий, що впливає з розвитку людського капіталу та доповнює його. Тому першочерговими об'єктами для проектів розвитку дослідницької інфраструктури мають бути новостворені центри передових досліджень (які концентрують найкращі кадри та забезпечують інтенсивне міжнародне співробітництво). Проекти з розвитку інфраструктури можуть бути реалізовані на третьому етапі програми інтеграції української науки до Європейського дослідницького простору, після підтримки мереж та докторських шкіл, про які йшлося вище.

### **4.3 Довгострокові дії: наука для формування політик**

#### *Посилення ролі наукової експертизи в роботі уряду та процесах ухвалення рішень.*

Науковий комітет Національної ради з питань науки і технологій, забезпечений відповідними ресурсами, може стати ефективною платформою для надання фахових наукових консультацій уряду (наприклад, тут можна скористатися моделлю Управління з питань науково-технічної політики США<sup>397</sup>). Організаційні перетворення українського дослідницького ландшафту, передбачені в розділі 4.2, сприятимуть зміцненню науково-дослідницьких установ та їхніх асоціацій і нададуть їм можливість розробляти політичні рекомендації для уряду або технології для промисловості. Для забезпечення наявності необхідних кадрів потрібно створити спеціальні програми підготовки фахівців із наукової комунікації, аналітики, зв'язків з органами державної влади.

Уряд повинен надавати грантову підтримку професійним організаціям дослідників для розвитку їхньої спроможності надавати наукові консультації розробникам політик та встановлювати професійні стандарти у своїх галузях. Аналогічно, гранти мають бути доступні для низових ініціатив, неурядових організацій та аналітичних центрів, що займаються дослідженнями та розробками, з метою створення ринку продуманих ідей, продуктів та проектів.

<sup>396</sup> Стратегія має враховувати Європейську дорожню карту дослідницької інфраструктури (<https://roadmap2021.esfri.eu/>) та досвід інших країн, наприклад, Польщі. (<https://www.gov.pl/web/science/polish-roadmap-for-research-infrastructure>) або Естонії (<https://etag.ee/en/funding/infrastructure-funding/estonian-research-infrastructure-roadmap/>)  
<sup>397</sup> <https://www.whitehouse.gov/ostp/>

### 5 ВИСНОВКИ

Україна потребує суттєвих змін у політиці, щоб наукові дослідження та розробки сприймалися як рушійна сила економіки та ключовий фактор сталого відновлення. Відбудова надає унікальну можливість ініціювати довгострокову трансформацію галузі шляхом започаткування нових та підтримки існуючих структур та інструментів, які визначатимуть напрямки та стануть рушійною силою майбутніх змін, при відносно низьких інвестиційних витратах. Міжнародна підтримка сфери досліджень і розробок під час активної фази війни має бути спрямована насамперед на захист і розвиток людського капіталу, а також на підтримку спроможних команд і мереж. Суттєве збільшення фінансування науково-дослідницької сфери має супроводжуватися реформами, що ґрунтуються на таких принципах:

1. зробити фінансування більш конкурентним і передбачуваним, щоб обмежені ресурси спрямовувалися на найбільш продуктивні цілі та колективи (наприклад, фінансувати індивідуальні стипендії на основі заслуг, щоб допомогти дослідникам залишитися в науці; базове фінансування має розподілятися прозоро відповідно до результатів протягом попередніх 5-10 років; запровадити багаторівневу схему фінансування з різними рівнями, орієнтованими на різні типи досліджень та етапи кар'єри, окресливши чіткі шляхи кар'єрного зростання та розвитку можливостей; створити/фінансувати спільні Центри передових технологій, що під час війни працюватимуть віртуально);
2. надати більше автономії – фінансової та управлінської – дослідницьким організаціям та заохочувати зростання нових установ або злиття дослідницьких організацій для подолання радянської спадщини (наприклад, дослідницькі організації повинні бути вільнішими у залученні зовнішнього фінансування, в тому числі від бізнесу; перевіряти фінансові результати мають наглядові ради організацій, а не державні аудитори; дозволити Національному фонду досліджень за допомогою міжнародних донорів надавати гранти дослідницьким проектам, що реалізуються дослідницькими установами спільно з бізнесом, неурядовими організаціями або місцевими органами влади);
3. інтегрувати українську науку у світову науку (наприклад, заснування стипендій для віддаленої роботи, обмін лекціями, семінарами тощо; фінансування дослідницьких мереж та спільних докторських шкіл; оцінка діяльності українських дослідницьких організацій має відбуватися із широким залученням міжнародних експертів та

науковців; викладання англійською мовою має стати стандартом);

4. інтеграція досліджень та освіти є ключовим завданням для забезпечення передачі передових технологій та досвіду новим поколінням дослідників (наприклад, університети повинні бути не лише навчальними закладами, а й дослідницькими організаціями; спільні кадрові призначення до науково-дослідницьких інститутів та університетів мають стати нормою);

5. посилити роль наукової експертизи в роботі уряду та ухваленні рішень.

Війна та відбудова дають унікальну можливість радикально та системно реформувати наукову сферу України. Ці реформи потрібно розпочати негайно.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Безвершенко, Ю., І. Кульчицький, В. Ночвай, В. Шадура, А. Шевченко (2017). *Імплементация євроінтеграційних реформ у сфері науки і технологій, Звіт Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС*, 2017. Доступно за посиланням <http://eu-ua-csp.org.ua/csp-activity/analytics/98-dopovid-pgs-science/>; <https://drive.google.com/file/d/1Rn2HXCfRQBT2wHjVM3V1aZu-KH-4Pavuuq/view>

Congressional Research Service (2022). Global Research and Development Expenditures: Fact Sheet, September, 2022, retrieved from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44283>

Delegation of the European Union to Turkey: competitiveness and innovation <https://www.avrupa.info.tr/en/regional-competitiveness-262>

European Commission Research and Innovation Strategy 2020-2024: cooperation with Ukraine. Retrieved from [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/ukraine\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/europe-world/international-cooperation/ukraine_en)

European Commission (2016). Peer Review of the Ukrainian Research and Innovation System. Retrieved from <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/statistics/policy-support-facility/peer-review-ukrainian-research-and-innovation-system>

European Commission Research and Innovation Strategy 2020-2024: OpenScience. Retrieved from [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/open-science\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/open-science_en)

European Commission: Research and innovation for the European Green Deal. Retrieved from [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/environment-and-climate/european-green-deal\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/environment-and-climate/european-green-deal_en)

European Commission: European Green Deal Call: €1 billion investment to boost



the green and digital transition. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1669](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1669)

European Commission Smart Specialization platform, retrieved from <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/w/smart-strategies-for-reconstruction-and-development-in-ukraine-moldova-and-georgia>; <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/what-we-do>

European Commission Research and Innovation Strategy 2020-2024: European Research Area, retrieved from [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/european-research-area\\_en#what](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/european-research-area_en#what)

European Commission (2017). Peer Review of Poland's Higher Education and Science System. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. Retrieved from [https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/PSF-Peer\\_review\\_Poland\\_FINAL%2520REPORT.pdf](https://ec.europa.eu/research-and-innovation/sites/default/files/rio/report/PSF-Peer_review_Poland_FINAL%2520REPORT.pdf)

European Commission: Cohesion open data platform: Poland <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL/14-20>

European ERA Roadmap 2015-2020, retrieved from <https://era.gv.at/era/era-2000-2021/era-roadmap/european-era-roadmap-2015-2020/>

European Innovation Scoreboard (2022): Ukraine, retrieved from [https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec\\_rtd\\_eis-country-profile-ua.pdf](https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec_rtd_eis-country-profile-ua.pdf)

European Innovation Scoreboard (2022): Poland, retrieved from [https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec\\_rtd\\_eis-country-profile-pl.pdf](https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec_rtd_eis-country-profile-pl.pdf)

European Innovation Scoreboard (2022): Bulgaria, retrieved from [https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec\\_rtd\\_eis-country-profile-bg.pdf](https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec_rtd_eis-country-profile-bg.pdf)

Frascati Manual (2015): Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239012-17-en>

Global Innovation Index-2022, retrieved from [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2022/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/) and <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2021-report#>

Global Innovation Index-2022: Ukraine, retrieved from [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_2000\\_2022/ua.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_2000_2022/ua.pdf) and [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021/ua.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021/ua.pdf)

Global Innovation Index-2022: Poland, retrieved from [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_2000\\_2022/pl.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_2000_2022/pl.pdf)

Global Innovation Index-2022: Bulgaria, retrieved from [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_2000\\_2022/bg.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_2000_2022/bg.pdf)

Holovko, I. (2021). Ukraine and the European Green Deal Guiding Principles for Ef-

fective Cooperation. Published by the Heinrich Böll Foundation, December 2021. Retrieved from [https://eu.boell.org/sites/default/files/2022-02/E-Paper%20Ukraine%20and%20the%20European%20Green%20Deal\\_barrierefrei.pdf](https://eu.boell.org/sites/default/files/2022-02/E-Paper%20Ukraine%20and%20the%20European%20Green%20Deal_barrierefrei.pdf)

Lutsenko, A., Harashchenko, N., Hladchenko, L., Korytnikova, N., Moskotina, R., Pravdyvaya, O. (2022). (rep.). The Results Of The Survey On The Needs Of Ukrainian Scientists (1st ed., Vol. 2022, Ser. 1). Munich, Bavaria: MPI.

Matusiak, M., A. Sarcina, O. Bolibok, D. Chayka. L. Musina (2022). Localised Science, Technology and Innovation (STI) for SDGs Roadmap in Ukraine: defining the governance and policy frameworks. Science-Policy Brief for the Multistakeholder Forum on Science, Technology and Innovation for the SDGs, 2022. Available at: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-05/1.2.7-6-Matusiak-Ukraine%20roadmap.pdf>

Nakicenovic, N., C. Zimm, M. Matusiak, K. C. Stancova (2021). Smart Specialisation, Sustainable Development Goals and environmental commons. Conceptual framework in the context of EU policy. 2021. Available at: [https://smart.gov.pl/images/JRC126651\\_01.pdf](https://smart.gov.pl/images/JRC126651_01.pdf)

OECD (2013). Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation. 2013 Available at: <https://www.oecd.org/sti/inno/smart-specialisation.pdf>

STI4SDG (2021). United Nations Inter-Agency Task Team, S.T.A.I.F.S. and European Commission, J.R.C., Guidebook for the Preparation of Science, Technology and Innovation (STI) for SDGs Roadmaps, EUR 30606 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-30612-2, doi:10.2760/61584, JRC124108, September 2020. Available at: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/%20JRC124108>

UA.Science.Reload (2022). A survey of 2173 Ukrainian researchers implemented during April 1st – May 2nd 2022, retrieved from <https://www.uascience-reload.org/2022/07/05/ukrainian-researchers-in-times-of-war-results-of-survey/>

UNESCO Science report (2021), Ch. 12. ISBN (PDF): 9789210058575, DOI: <https://doi.org/10.18356/9789210058575>

Zagorodny A.G. (2021). Загородній А.Г. Результати роботи Комісії по роботі з науковою молоддю НАН України у 2020 році [Results of work of the Commission on scientific youth of Ukraine], retrieved from [https://files.nas.gov.ua/text/Young-Message/Komisiya/Komisiya\\_Zvit.pdf](https://files.nas.gov.ua/text/Young-Message/Komisiya/Komisiya_Zvit.pdf)

## РОЗДІЛ 14

# Організація допомоги

**Баррі Айхенгрін**, Університет Каліфорнії, Берклі та Центр економіко-політичних досліджень

**Владислав Рашкован**, Міжнародний валютний фонд

### РЕЗЮМЕ

Повоєнне відновлення України потребуватиме значних ресурсів. Оцінки лежать у межах від \$349 млрд (Світовий банк) до \$1.1 трлн, про які згадав голова Європейського інвестиційного банку. Враховуючи такі фінансові потреби, кошти потрібно буде залучати з різних джерел, і зрозуміло, що донори прагнутимуть забезпечити ефективне витрачання коштів.

Мобілізація коштів на відновлення потребуватиме різних механізмів фінансування. Зокрема це можуть бути облігації, випущені проти довгострокових зобов'язань донорів, двосторонні гранти, позики від розвиткових інституцій та агенцій, підтримка міжнародних організацій, надходження від структурних фондів ЄС, приватні пожертви та, можливо, конфісковані російські активи. Запуск деяких із цих інструментів вимагатиме змін у законодавстві країн-союзників України та процедур міжнародних організацій. Допомога має надаватися переважно у формі грантів, а не кредитів, щоб уникнути створення передумов для боргової кризи. Відповідно, послаблення боргового навантаження буде важливим чинником відновлення України.

Ми пропонуємо створення окремої спеціалізованої агенції під проводом Єврокомісії, але з розташуванням більшості персоналу в Україні та з менеджментом, який представлятиме усі неєвропейські країни «великої сімки». Ця агенція повинна мати чітку структуру відповідальності та операційну незалежність. Нагляд донорів та громадянського суспільства має бути забезпечений наглядовою радою, а також за допомогою публікації детальної інформації про ініціативи та проекти відбудови. Агенція має регулярно комунікувати з донорами, органами влади, представниками бізнесу та іншими заінтересованими сторонами, щоб відбудова враховувала інтереси різних сторін. Водночас Україна має бути відповідальною за відбудову.

## 1 ВСТУП

Повоєнна Україна потребуватиме значних ресурсів для відбудови. Згідно зі *Швидкою оцінкою збитків та потреб* (Rapid Damage and Needs Assessment Report (RDNA) – World Bank, 2022) обсяг фізичних збитків, нанесених українському житловому фонду, транспорту, промисловості та іншій інфраструктурі, станом на 1 червня 2022 р. сягнув \$97 млрд. З того часу Росія нанесла значні додаткові збитки інфраструктурі, зокрема електростанціям та енергомережам. За оцінкою Світового Банку, реконструкція потребуватиме \$349 або близько 175% українського ВВП за 2021 рік.<sup>398</sup>

Ця цифра нижча, ніж \$750, заявлених українським урядом на конференції в Лугано у липні 2022 року,<sup>399</sup> однак вона близька до оцінок, зроблених Центром політико-економічних досліджень (CEPR; Becker et al. 2022) у квітні 2022 року. Застосовуючи три різні підходи, дослідження CEPR оцінює вартість відновлення від €200 млрд до €500 млрд. Однак, оскільки війна, схоже, триватиме і в 2023 році, збитки, ймовірно, будуть вищими: оцінка на рівні \$1,1, надана президентом Європейського інвестиційного банку (ЄІБ), може бути ближчою до остаточного рахунку.<sup>400</sup>

Зібрати таку суму для міжнародної спільноти буде непросто. Хто б не займався відбудовою, повинен буде управляти багатьма проектами одночасно, враховувати інтереси багатьох сторін, моніторити використання коштів та застосовувати принцип «відбудовувати краще, ніж було» (в надії, що Україна зможе зробити «стрибок» на новий рівень в економічному та фінансовому плані).

У цьому розділі ми аналізуємо досвід інших проектів з відбудови та пропонуємо рекомендації для України. Для цього ми обговорюємо принципи та цілі відновлення. Після цього ми робимо огляд допомоги, яку Україна отримала до жовтня 2022 включно, щоб виявити проблеми, які можуть зберегтися й під час відновлення. Ми розглядаємо досвід відбудови інших країн та робимо висновки для дизайну агенції з відбудови. Ми пропонуємо рамку для фандрейзингу, щоб заохотити участь різних донорів та інвесторів. Враховуючи, що жоден донор не зможе профінансувати всю суму, ми обговорюємо за і проти різних джерел фінансування. Після цього ми робимо заключні зауваження.

<sup>398</sup> Інший спосіб оцінити потреби – подивитися на обсяг допомоги, який отримали інші країни після значних руйнувань. Наприклад, протягом трьох років після руйнівного землетрусу в січні 2010 року Гаїті отримала \$6,4 млрд від міжнародних організацій та окремих країн і додатково \$3,1 від приватних донорів (фондів, компаній та фізичних осіб), які надійшли через агенції ООН та неурядові організації (див. <https://www.lessonsfromhaiti.org/lessons-from-haiti/key-statistics/>). Ці \$9,5 млрд втричі перевищували загальні доходи уряду Гаїті протягом цих трьох років. Доходи українського уряду в 2020р. становили \$42 млрд. Помноживши на три з урахуванням трирічного періоду та ще на три, щоб урахувати «ефект потроєння», бачимо, що еквівалент такої допомоги для України становитиме \$380 млрд, що близько до оцінки Світового банку.

<sup>399</sup> <https://www.nytimes.com/2022/07/05/world/europe/ukraines-prime-minister-says-rebuilding-will-cost-750-billion.html>

<sup>400</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-21/ukraine-reconstruction-may-cost-1-1-trillion-eib-head-says>

### 2 ПРИНЦИПИ

Принципи відбудови обговорюються у багатьох статтях, зокрема Becker et al. (2022), German Marshall Fund (2022), та Національна Рада реформ (2022). Ці дослідження підкреслюють важливість партнерства, координації, прозорості, дотримання правил та законів, демократичної участі, залучення багатьох стейкхолдерів, інклюзивності, сталості, узгодження цілей та підзвітності.

Зрештою ці принципи застосовні до всіх випадків відновлення після війни або стихійного лиха (OECD 2008, Driscoll 2018). Наприклад, стаття World Bank (2018) детально описує принцип «кращої відбудови»: реконструкція та реформи, спрямовані на підвищення ефективності та зростання, мають іти пліч-о-пліч. Навіть вирішуючи термінові задачі під час відбудови, уряд та донори мають працювати над просуванням структурних реформ в Україні. Базуючись на досвіді Плану Маршалла (в рамках якого були створені місії з продуктивності для передачі передових технологій від США до Європи – див. нижче), відбудова для України – це можливість «перестрибнути» на новий рівень технологій. Відбудова може та має уможливити значну економічну та інституційну модернізацію. Метою має бути більш зелена, інклюзивна та динамічна повоєнна Україна.

Інституційні реформи мають базуватися на західних цінностях та відповідати їм, враховуючи, що кінцевою економічною та політичною метою є членство України в ЄС. Процес євроінтеграції може «заякорити» зусилля України з перетворення на сучасну демократичну заможну країну, узгодивши стимули всередині країни з європейськими стимулами та забезпечивши системну зовнішню підтримку.

Ще один важливий принцип – гранти радше ніж кредити. Країна, спустошена війною, навряд чи зможе обслуговувати та погашати додаткові борги. Зростання обсягу кредитів підвищить ризик боргової кризи. У цьому контексті показово, що кошти Плану Маршалла надавалися переважно як гранти (Becker et al. 2022).

Щоб інвестиції були ефективними, а реформи не відкочувалися назад, відповідальність за процес відновлення має лежати на Україні. Лише у цьому разі реформи та інвестиції матимуть легітимність в очах громадян та відповідно будуть стійкими. Лише Україна може визначити своє майбутнє. Україна використає допомогу найбільш ефективно, якщо характер допомоги відповідатиме її власним інтересам. Розробники Плану Маршалла так само визнавали необхідність відповідальності з боку отримувачів допомоги, водночас застосовуючи принцип «довіряй, але перевіряй» (Eichengreen 2022, Eichengreen 1995). Відповідальність має спиратися на широку внутрішню підтримку, яку можна забезпечити через інклюзивні громадські консультації

з місцевою владою, громадянським суспільством та бізнесом. Для цього важливо зібрати інформацію про те, як громадянське суспільство бачить майбутнє України (наприклад, Центр економічної стратегії, 2022), ти виходити з цієї інформації.

Жодна інституція самостійно не може покрити потреби України у коштах, які вимірюються сотнями мільярдів доларів, як зазначено вище. Отже, відбудова потребуватиме скоординованої та тривалої масштабної роботи під проводом українського уряду та за підтримки двосторонніх та багатосторонніх донорів та міжнародних організацій. Багаторічне планування та бюджетування, а також операційна незалежність агенції з відбудови є ключовими факторами. Зокрема, відбудова має бути захищена від політичних циклів.

Понад те, відбудова не може покладатися лише на кошти урядів та міжнародних організацій. Необхідна участь приватного капіталу, наприклад, у формі прямих іноземних інвестицій в Україну та державно-приватних партнерств (ДПП). Такі партнерства принесуть не лише кошти, але й технології та управлінські практики.

Хоча усі сподіваються на тривалий мир, війна залишить по собі глибокий слід. Зусилля з реконструкції мають враховувати те, що російська загроза не зникне. Проте ми не виступаємо за те, щоб Україна та її союзники чекали до кінця війни, щоб почати відбудову. Перший етап відбудови – це планування та розбудова інституцій, що не вимагає повного припинення обстрілів. Навіть у той час, коли війна триває, Україна може зміцнювати ринкові механізми, підтримувати конкурентні ринкові структури та розвивати ринки. Основні гравці можуть почати вже зараз створювати передумови для всеосяжної відбудови.

### **3 УРОКИ ДОПОМОГИ, ОТРИМАНОЇ ДОСІ**

Враховуючи складну макроекономічну ситуацію та значні витрати на оборону (див. наприклад, Becker et al. 2022b), Україні потрібна зовнішня допомога в обсязі близько \$4 млрд на місяць, щоб підтримувати оборону та надавати необхідні державні послуги. За інформацією українського уряду, у 2023 році обсяг необхідної бюджетної підтримки становитиме \$38 млрд.<sup>401</sup> Міжнародна спільнота мобілізувалася, щоб почати надавати необхідні кошти. Цей досвід може пролити світло на здатність існуючих механізмів та інституцій організувати та фінансувати повоєнну відбудову.

<sup>401</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-budget-deficit-seen-38-bl-2023-interfax-quotes-pm-2022-09-14/>



### 3.1 Фінансування

Одразу після початку повномасштабного російського вторгнення 24 лютого міжнародна спільнота сконцентрувалася на наданні термінової допомоги. На початку березня ЄС погодив надання 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги (МФД), яка надійшла наприкінці травня. У травні ЄС пообіцяв додатково надати 9 млрд євро МФД,<sup>402</sup> із яких 3 млрд євро надійшли станом на кінець жовтня (див. Таблицю 1 в Додатку з повним переліком кредитів).

Крім того, підтримка надійшла від Світового банку та Міжнародного валютного фонду. 7 березня 2022р. Світовий банк затвердив додатковий пакет бюджетної підтримки – фінансування відновлення після надзвичайної ситуації в Україні (Financing of Recovery from Economic Emergency in Ukraine – FREE Ukraine) на суму \$489 млн.<sup>403</sup> 9 березня цього ж року Виконавча дирекція МВФ затвердила безумовну видачу \$1.4 млрд в рамках Інструмента швидкого фінансування (Rapid Financing Instrument – RFI), щоб допомогти Україні закрити термінові потреби у фінансуванні та пом'якшити вплив війни. У жовтні 2022 року МВФ надав другий транш термінового фінансування, в результаті чого загальна сума підтримки досягла \$2.7 млрд.

Офіційна розвиткова допомога (Official development assistance – ODA) надійшла до України через Європейський інвестиційний банк, кредитну агенцію Європейського союзу. 4 березня 2022р. було затверджено інструмент «солідарності та термінової підтримки України ЄІБ» (EIB Ukraine Solidarity Urgent Response) на суму €668 млн, щоб допомогти українському уряду купити продукти, медикаменти та пальне. Перші транші надійшли уже за шість днів після ухвалення рішення.

30 березня Президент США Байден оголосив, що США надасть українському уряду \$500 млн прямої бюджетної підтримки. США таким чином стала першою країною, яка надала грант, а не кредит.

Із цієї та подальшої фінансової допомоги під час повномасштабної війни можна винести три ключові уроки. По-перше, хоча фінансова підтримка була швидкою, її склад був нерівномірним. Рис. 1 показує, що практично вся допомога від інституцій та країн ЄС була у формі кредитів. Натомість допомога від США практично вся надійшла як гранти (див. Таблицю 2 в Додатку). З процедурних міркувань для урядів країн ЄС простіше надавати кредити, а не гранти, але те, що зручно для них, небезпечно для України, оскільки це може підважити її боргову стійкість. У випадку кредитів очікується, що Україна поверне кошти, що є більш політично прийнятним в умовах, коли

<sup>402</sup> У травні секретар Казначейства США Джанет Єллен зазначила, що анонсована доти підтримка недостатня для покриття потреб України навіть у короткостроковій перспективі, та що Європа має підвищити свою підтримку.

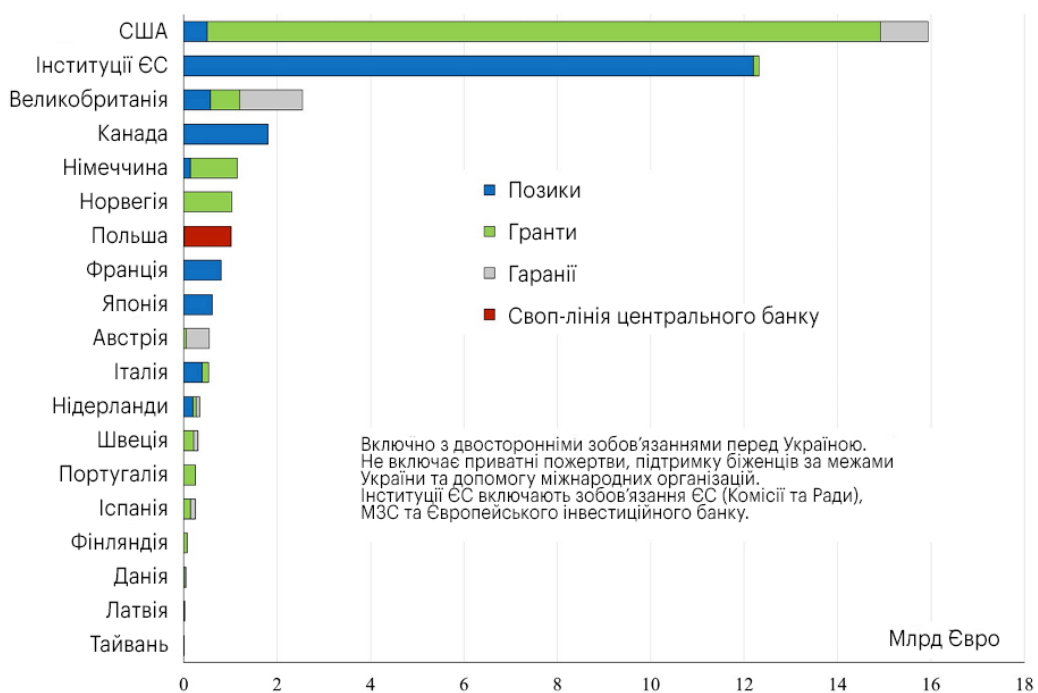
<sup>403</sup> У квітні 2022 Світовий банк схвалив дорожню карту (World Bank 2022c), щоб пом'якшити глобальний вплив російської агресії в Україні.

в бюджетах немає зайвих грошей. Консенсусний процес ухвалення рішень робить кредити простішими для затвердження. Проте враховуючи, наскільки економіка України зруйнована, покладатися на кредити, скоріше за все, буде несумісним із борговою стійкістю.

Позитивно, що склад допомоги почав змінюватися – донори почали переключатися на гранти. Станом на кінець жовтня Україна отримала майже \$9 млрд кредитів (понад 80% із них – до липня 2022) та \$10,3 млрд грантів (75% грантів надійшли у липні-вересні, та понад 60% були надані США).

По-друге, загалом донори використовували для допомоги Україні існуючі програми. Хоча такий підхід може пришвидшити надходження допомоги, він також обмежує те, що можна робити з цими коштами, оскільки допомога Україні має узгоджуватися з програмами, розробленими для інших цілей. Наприклад, Світовий банк надав додаткові кредити Україні в рамках чинних програм, пов'язаних із COVID-19. Таблиці 1 та 2 в Додатку показують, що підтримка надходила через різноманітні інструменти, що підвищувало адміністративні витрати, обмежувало горизонти планування та знижувало гнучкість використання коштів, тобто те, на що Україна могла їх витратити.

**Рисунок 1.** Фінансова допомога, млрд євро (найбільші 20 донорів)



Джерело: Kiel Institute for World Economy, Ukraine Support Tracker Data, станом на 11 жовтня, 2022. Доступно на <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

По-третє, залишається розрив між обіцянками та надходженням коштів. Як показує Рис. 2, надходження значно запізнюються порівняно з обіцянками. Цей розрив особливо значний для інституцій ЄС, які надали лише третину

обіцяної допомоги. Окремі уряди також надають кошти із затримками – але меншими. Проте, коли війна завершиться, відчуття терміновості допомоги знизиться. Отже, чинні інструменти фінансової допомоги – особливо для інституцій ЄС – не підходять для забезпечення вчасних та адекватних результатів.

**Рисунок 2.** Міжнародна бюджетна підтримка: обіцянки проти фактичних надходжень, млрд євро (найбільші 17 донорів)



Джерело: Kiel Institute for World Economy, Ukraine Support Tracker Data, станом на 11 жовтня, 2022. Доступно на <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>.

Інституції ЄС також допомагали країнам-членам ЄС, які приймали біженців з України. 27 лютого, за три дні після початку повномасштабної війни, Рада юстиції та внутрішніх справ ЄС запропонувала встановити тимчасовий механізм захисту для біженців, а 4 березня схему активувала Рада Європи.<sup>404</sup>

Схема включала надання українським біженцям права проживання, доступу до ринку праці, соціальної допомоги, медичної допомоги та коштів на проживання. Щоб оплатити все це, 8 березня Європейська комісія ухвалила Акт<sup>405</sup> спільної дії для біженців у Європі (Cohesion Action for Refugees in Europe (CARE) Act), дозволивши країнам-членам ЄС надавати термінову підтримку українським біженцям. 10 млрд євро в рамках Допомоги для відновлення

<sup>404</sup> Основа для такого рішення була створена раніше. Тимчасова схема захисту ЄС була ухвалена 2001 після війни у Югославії, щоб надати негайний тимчасовий захист переміщеним особам з-поза меж ЄС. Схему розробили для таких обставин, коли звичайна система прихистку ЄС не зможе впоратися з масовим напливом біженців, але до 2022 року цю схему не активували.

<sup>405</sup> CARE запровадила необхідну гнучкість у рамках законодавства, яке стосується Європейських структурних та інвестиційних коштів (European Structural and Investment Funds – ESIF) та Фонду європейської допомоги найнеужденнішим (Fund for European Aid for the Most Deprived – FEAD), щоб уможливити швидке переспрямування частини доступних коштів ЄС на термінову підтримку біженців.

й солідарності та територій Європи (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – 'REACT-EU') було дозволено використовувати, щоб вирішити проблеми країн-сусідів України, пов'язані з війною. 28 березня Єврокомісія надала 3,5 млрд євро авансового платежу країнам-членам, щоб допомогти їм підтримати українських біженців. Додаткові кошти надійшли від європейських інституцій, міжнародних фінансових організацій (МФО) та приватних донорів.<sup>406</sup>

Хоча ці зусилля з підтримки українських біженців варті захоплення, більшість із вищезгаданих коштів не були спрямовані на підтримку української держави, а радше були використані, щоб допомогти іншим країнам упоратися з напливом біженців від війни. Зазначимо, що виділення цих коштів було швидшим, оскільки багато з цих програм були розроблені у відповідь на попередню кризу біженців, що дозволило швидко їх активувати.

### 3.2 Координація

Поточне надходження допомоги в Україну також дозволяє зробити висновки про те, як різні донори могли б координувати свою допомогу.

У березні 2022 керівники МВФ, Світового банку, Єврокомісії, ЄБРР, ЄІБ та Розвиткового банку Ради Європи заснували тимчасову координаційну платформу ЄС-МФО для підтримки України (World Bank 2022b). Щодвотижневі зустрічі національних представників цих організацій обговорюють короткострокові фінансові потреби України. Проте хоча ці зустрічі корисні для обміну інформацією та координації операційної роботи, вони далекі від того, щоб формулювати загальну стратегію відбудови. Аналогічно міністри фінансів «великої сімки» періодично зустрічаються, щоб обговорити фінансову допомогу Україні, але ці дискусії не інституціоналізовані і не передбачають жорстких фінансових зобов'язань.

Міжнародні фінансові інституції також працюють як координаційні механізми. Наприклад, уряд США використовував мультидонорський фонд (МДФ) Світового банку (обговорений нижче), щоб спрямувати підтримку Україні. Мультидонорський фонд також перерахував до України підтримку від Великобританії, Данії, Латвії, Литви та Ісландії на суму \$134 млн. До червня 2022 Світовий банк консолідував від донорів та спрямував до України майже \$2 млрд підтримки. У серпні 2022 Банк проголосив, що додаткові \$4.5 млрд будуть надані грантом від США через спеціально розроблений проект Державні видатки для підтримки адміністративної спроможності в Україні (Public Expenditures for Administrative Capacity Endurance in Ukraine – PEACE),

<sup>406</sup> Наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку також затвердив пакет «Війна в Україні – ЄБРР підтримка для стійкості» (War on Ukraine – EBRD Resilience Package) на суму 2 млрд євро, щоб покрити негайні потреби людей, на яких вплинула війна. Пакет ЄБРР включає негайну Програму для стійкості та коштів на проживання (Resilience and Livelihoods Program), яка покриває енергетичну безпеку, ядерну безпеку, муніципальні послуги, фінансову підтримку торгівлі та ліквідність для МСБ, переважно в країнах-сусідах України.

мета якого – допомогти українському уряду покрити термінові потреби, створені війною, що триває.

Інші мультидонорські фонди також стали доступні Україні під час війни. Наприклад, адміністративний рахунок, відкритий МВФ на початку квітня 2022, по суті є МДФ. Рада Європи 24-25 березня погодила заснувати Трастовий фонд солідарності з Україною (Ukraine Solidarity Trust Fund). Мета фонду – надання трьох видів допомоги (гуманітарна, підтримка ліквідності та відбудови). Цим МДФ управляє Єврокомісія, і він використовує бюджетні гарантії ЄС, щоб надавати кошти. Під час конференції в Лугано у липні ЄІБ запропонував створити новий Трастовий фонд «Брама Україна-ЄС» (EU-Ukraine Gateway Trust Fund), щоб підтримати як негайні, так і довгострокові інвестиції у відбудову України та підтримувати Український національний план відновлення, особливо ті його частини, які сфокусовані на стійкій та розумній інфраструктурі. Цей МДФ має збирати внески країн ЄС та інших країн і партнерів, підтримувати співпрацю між донорами та забезпечувати ефективне управління коштами.

З 1990 року МДФ широко використовувалися як Світовим банком, так і іншими організаціями, для спрямування пільгового фінансування вразливим державам. Світовому банку подобається такий інструмент, оскільки він акумулює кошти з різних джерел та дозволяє Світовому банку наполягати на підвищенні рівня прозорості та врядування у країнах-реципієнтах. Як правило, МДФ має дорадчий орган, який складається з представників уряду, іноземних країн та міжнародних організацій, який визначає пріоритети політики; окремий фінансовий орган, який складається з представників донорів та національної влади та який авторизує фінансування окремих проектів; та орган проектного нагляду, який моніторить виконання проектів.

Перевагами такої структури є гнучкість та передбачуваність фінансування, присутність в інформаційному полі, узгодження інтересів донорів у рамках спільної стратегії та зниження інформаційних, координаційних та адміністративних витрат через призначення єдиного адміністратора (див. огляд у Scanteam 2007). Однак, втілення може бути складним. Домінування донорів у дорадчих та наглядових органах може послабити залученість місцевих політиків. Коли стратегічні та розвиткові пріоритети донорів та реципієнтів розходяться, донори з великою імовірністю переможуть. Вагакат (2009) та інші роблять висновки, що Трастовий фонд відбудови Афганістану, створений у 2002 році, мав багато із цих вад.

Загалом, спрямування допомоги через багатосторонні організації, такі як Світовий банк, може бути зручним для країн-донорів, оскільки вони не мусять напямую адмініструвати свою допомогу. Однак інші країни можуть

мати інші стратегії, такі як самостійне адміністрування своєї допомоги. Тому спрямування допомоги через багатосторонні організації не завжди може забезпечити консолідований, скоординований канал надання допомоги.

### **3.3 Висновки**

Фінансування економічної допомоги Україні сьогодні проблемне в декількох аспектах. Координація донорів недостатня. Потік допомоги нестабільний та менший, ніж потрібно. Оскільки донори не завжди виконують свої обіцянки, допомогу не можна розцінювати як надійне джерело фінансів для покриття урядових витрат. Зі зростанням кількості донорів виростає кількість нових проектів допомоги, а їхній середній розмір, імовірно, знизиться. Така фрагментація може призвести до неефективності та значного адміністративного навантаження.

## **4 ПОПЕРЕДНІ ПРОГРАМИ ВІДБУДОВИ**

Дискусії про повоєнну відбудову України неодмінно звертаються до досвіду Плану Маршалла для відбудови Європи після Другої Світової війни. Щоб адмініструвати План Маршалла, уряд США створив окрему агенцію, Адміністрацію з економічної співпраці (Economic Cooperation Administration – ECA). ECA радилася з іншими міністерствами (а саме, Державним департаментом та Казначейством США),<sup>407</sup> однак вона не була вбудована в них. Такий дизайн дозволив ECA обмежити бюрократичні ускладнення (Адміністрація не підпадала під низку урядових регуляцій, які б обмежили її гнучкість). Це дозволило їй швидко розгорнутися. На додачу, відділення ECA від існуючих департаментів адміністрації Трумена ізолювало її від політичного втручання, таким чином заспокоївши республіканських членів конгресу (Трумен – представник демократичної партії – ред.). Хоча бюджет ECA затверджували щороку, план ECA передбачав, що агенція працюватиме протягом багатьох років.

ECA залучала експертизу з приватного сектору, починаючи з її керівника, Пола Гоффмана, президента компанії Студебекер, відомого як талановитий адміністратор. Адміністрація мала регіональний офіс із 600 працівників у Парижі та місії в американському уряді, щоб радити та спостерігати за кожною країною, яка отримує допомогу. Адміністрація уникала співпраці з ООН, де членство СРСР створило б ускладнення. Щоб не допустити розмивання місії Адміністрації, законодавство, яке її уможливило, передбачало умови її закриття.

Адміністрація Плану Маршалла відрізнялася від інших спроб відбудови Європи після Другої світової, наприклад, Адміністрації допомоги та реабілітації ООН (UN Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA), створеної у 1945 році,

<sup>407</sup> Аналоги Міністерства зовнішніх справ та Міністерства фінансів відповідно.



щоб надати економічну допомогу та впоратися з кризою біженців. Хоча уряд США забезпечив понад половину бюджету UNRRA у \$3.7 млрд, суперечки щодо того, хто та наскільки фінансуватиме програму та керуватиме нею, почалися майже миттєво. Нестача персоналу та лідерства, а також непевні бюджети підривали програму. Співпраця UNRRA з місцевими урядами була слабо структурована, частково тому що UNRRA самостійно контролювала ресурси та ігнорувала думку місцевих урядів. UNRRA не мала чіткого мандату співпраці з урядами країн, а вони у свою чергу були не в найкращому стані після війни. Лише поступово UNRRA розбудувала координацію з іншими організаціями у наданні допомоги. Найжорсткіші критики оцінюють UNRRA як аматорську провальну спробу міжнародної співпраці (Hitchcock 2009). Вади цієї організації були очевидні для сучасників. У контексті дискусії про План Маршалла Вілл Клейтон, представник Державного департаменту США, зауважив, що «...ми маємо уникнути встрягання до іншої UNRRA».

На противагу UNRRA, для Плану Маршалла уряд США створив ієрархічну структуру, щоб забезпечити чіткі вертикалі відповідальності та управління (рис. 3). Адміністратор (керівник) ЕСА був останньою інстанцією в ухваленні рішень та очолював чітко вибудовану структуру управління. Такий лінійно-штабний дизайн, що нагадував армійську структуру, відображав не лише погляди Джорджа Маршалла, який довгий час був військовим, але також і висновки з роботи UNRRA.

**Рисунок 3.** Організаційна діаграма Адміністрації економічного відновлення (План Маршалла)



Джерело: <https://library.marshallfoundation.org/>

Цікаво, що цей дизайн контрастує з дизайном, використаним США для пізніших проектів з відбудови. Наприклад, Рис. 4 ілюструє, наскільки ухвалення рішень та фінансування були розпорочені під час відбудови Іраку після 2003 року. До відбудови були залучені багато департаментів та агенцій, і не було визначеної платформи для координації. Також не було єдиного адміністратора, який мав би повноваження вирішувати спори між департаментами. Крім того, провідну роль у відбудові грали не ті агенції, які спеціалізувалися на економічній відбудові: Департамент оборони США розпоряджався програмами, на які припадало понад 75% коштів, тоді як USAID розпоряджалося не більш як 15% коштів. Три організації одна за одною були відповідальними за забезпечення стратегічного нагляду й тактичного спрямування для американської програми відбудови Іраку. Нарешті, зверніть увагу, що організаційна діаграма не включає інші країни чи міжнародні організації. В результаті відбудова Іраку була затьмарена поганим плануванням, слабким наглядом, поганою координацією (якщо не конкуренцією) між агенціями, недостатньою безпекою, слабким залученням місцевого уряду та громадян, низькою здатністю освоювати допомогу та неуккомплектованістю персоналом.

Схожі проблеми були й під час відбудови Пуерто-Рико після урагану Марія в 2017 році. За чотири роки після урагану в Пуерто-Рико не всюди відновили постачання електрики, багато будівель усе ще мали тимчасові накриття замість дахів. Станом на літо 2021 року було витрачено лише \$18.6 млрд із виділених на відбудову \$64 млрд.<sup>408</sup> Серед причин – бюрократія (а саме, заплутана бюрократія у Федеральній агенції з подолання наслідків катастроф – Federal Emergency Mitigation Agency (FEMA), яка відповідала за відбудову), боргове навантаження, яке знеохочувало нові інвестиції, непрозоре використання коштів та той факт, що уряд Пуерто-Рико практично не мав впливу на процес.<sup>409</sup>

<sup>408</sup> <https://grupocne.org/2021/09/15/the-threefold-challenge-to-the-puerto-rican-economy/#hurricane-mari>

<sup>409</sup> [https://www.hispanicfederation.org/media/press\\_releases/almost\\_two\\_years\\_after\\_hurricane\\_maria\\_devastated\\_puerto\\_rico\\_funds\\_and\\_support\\_needed\\_from\\_congress\\_and\\_the\\_federal\\_government\\_are\\_still\\_lacking\\_while\\_government\\_drowns\\_in\\_debt\\_repayment/](https://www.hispanicfederation.org/media/press_releases/almost_two_years_after_hurricane_maria_devastated_puerto_rico_funds_and_support_needed_from_congress_and_the_federal_government_are_still_lacking_while_government_drowns_in_debt_repayment/)



допомогло забезпечити зовнішнє фінансування та заклало фундамент для початку роботи, наприклад, проведення ранньої та достовірної оцінки збитків. ERRA розробила набір секторальних політик та пріоритетів, щоб сконцентрувати ресурси на ключових програмах. Раннє планування на національному рівні допомогло забезпечити цілісний підхід та пріоритизацію, що необхідно для кластерних проектів та стійкого відновлення.

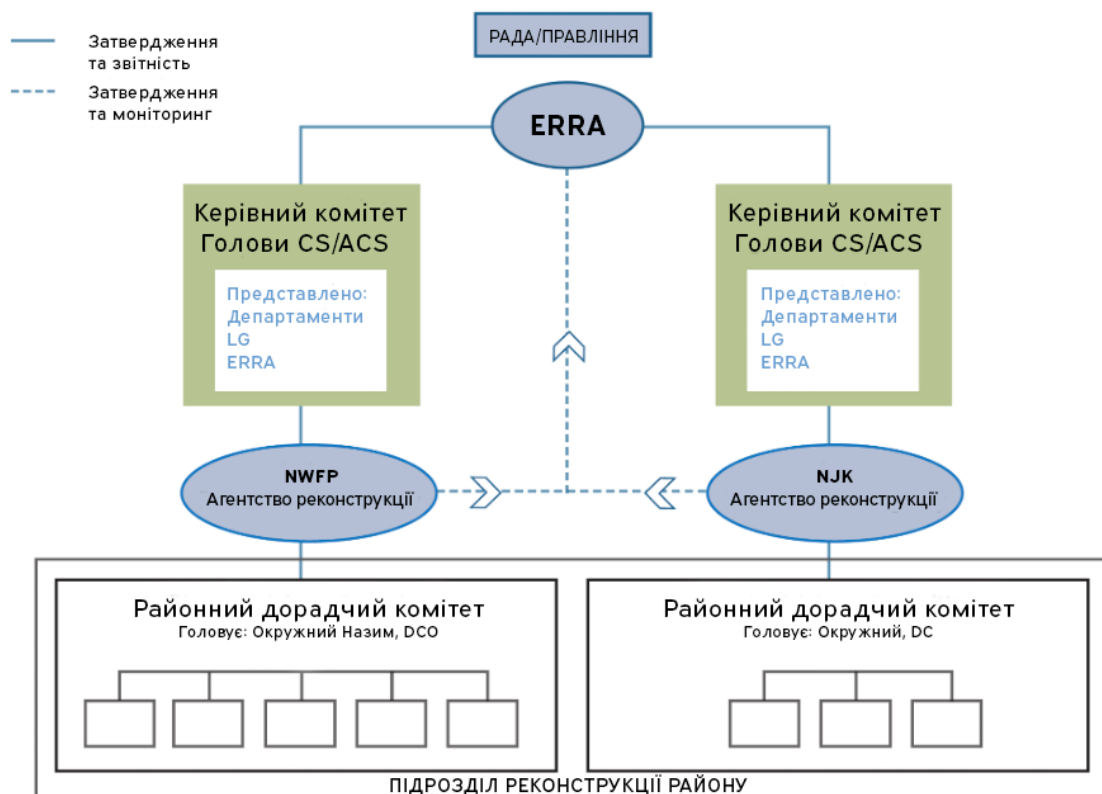
По-третє, хоча централізована агенція наглядала та координувала допомогу, втілення було децентралізованим, із застосуванням принципу субсидіарності. Місцева влада могла затверджувати та втілювати проекти до певної суми кошторису. До більших проектів залучали регіональну владу, а найбільші проекти затверджувала центральна влада. Такий багаторівневий підхід підсилив почуття відповідальності зокрема місцевої влади та поліпшив потоки інформації та координацію. Щоб забезпечити витрачання коштів за призначенням, результати проектів розглядали керівні комітети, а фінансування надавалося траншами. Організаційна структура ERRA підкреслювала горизонтальні зв'язки, щоб забезпечити форум для діалогу між стейкхолдерами.

По-четверте, щоб забезпечити підтримку донорів, ERRA закріпила певні проекти (або сфери) за певними донорами. Це «прив'язало» донорів до певних обов'язків та надало донорам можливість звітувати про досягнення своїм стейкхолдерам. ERRA проводила щомісячні зустрічі донорів, щоб розвивати стосунки та не допустити «втоми» донорів. Загалом ERRA залучила \$2.5 млрд грантів та \$4 млрд кредитів. Хоча більшість цих коштів надійшли від Саудівської Аравії, США, Китаю, Ірану та Об'єднаних Арабських Еміратів, а також банків розвитку, ERRA організувала окремий підрозділ донорів та спонсорів («Donor and Sponsor Wing»), щоб координувати внески від менших донорів. Цей підхід надав потенційним донорам єдину «точку входу», зменшивши витрати на залучення та управління допомогою.

По-п'яте, ERRA мала сильний правовий мандат та умови її закриття. Перший був необхідний для того, щоб перемогти інерцію та бюрократичні перешкоди, тоді як останні – для того, щоб не перетворити ERRA на нову бюрократичну структуру, яка би підміняла собою міністерства та інші органи влади. ERRA також забезпечила необхідні збір та аналіз даних, щоб оцінити прогрес та покращити підзвітність.

Нарешті, ERRA фінансувала будівництво лише сейсмічно безпечних будинків, відповідно до принципу «відбудувувати краще».

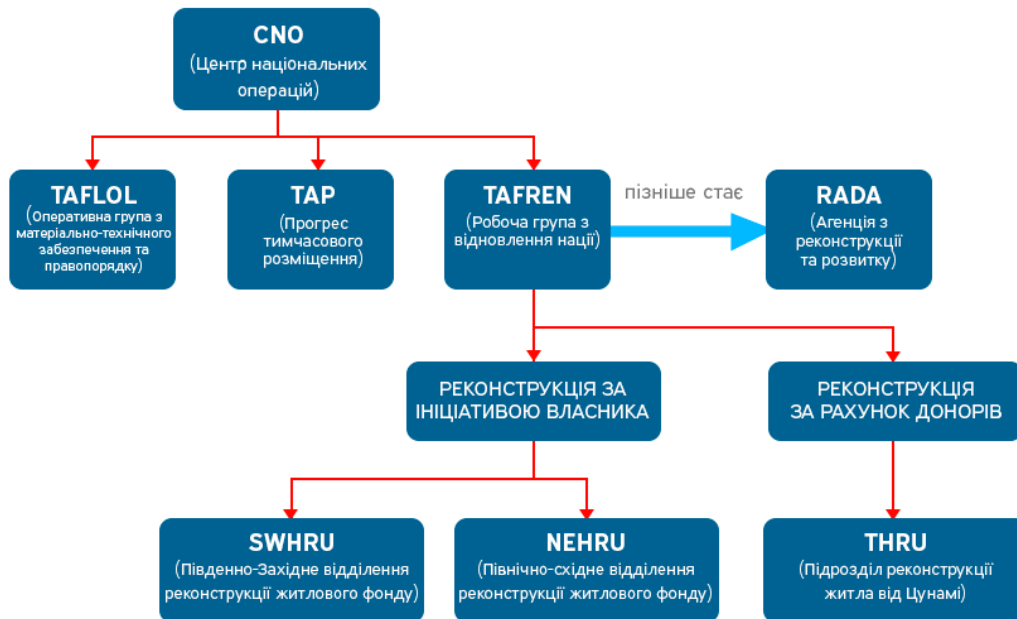
**Рисунок 5.** Організаційна діаграма для відбудови після землетрусу 2005 року в Пакистані



Джерело: Worldbank (2014)

Відбудова Шри Ланки після цунамі 2004 року надає схожі уроки. Шри Ланка організувала спеціальну агенцію з відбудови з чіткою структурою (Рис. 6). Комітет з відбудови нації (Taskforce for Rebuilding the Nation) складався з чиновників та бізнесменів високого рівня, він був створений так, щоб мінімізувати регуляторні перешкоди та швидко розгорнути діяльність. Шри Ланка втілювали політики, які відповідають принципу «відбудувати краще»: нові будинки зводили за вищими стандартами, були запроваджені нові правила щодо будівництва, риболовлі та туризму у прибережних зонах, розроблені освітні програми про те, що робити у випадку стихійних лих. Однак, відсутність добре спланованої політики з використання землі та управління будівництвом призвела до дещо хаотичного процесу розподілу земельних ділянок та до різної якості будівництва. Занадто сильне покладання на місцеву владу створило диспропорції між регіонами. Агенцію з відбудови закрили занадто рано, що перешкодило інституціоналізації її досвіду та передачі знань.

**Рисунок 6.** Організаційна структура для відбудови після цунамі 2004 року на Шри Ланці



Джерело: Franco, Sheth, and Meyer (2013).

## 5 УРОКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Успішне відновлення має узгоджувати інтереси країни та її донорів. Це означає організацію відбудови згідно з такими принципами:

- Україна має бути відповідальною за процес реконструкції, тобто вона має написати план реконструкції, який пріоритизуватиме проекти та забезпечить підзвітність. Цей план потрібно писати за участі бізнесу та інших стейкхолдерів, які роблять фінансові внески до відбудови;
- Хоча донори мають дозволити країні визначити пріоритети, вони є джерелом нагляду та можуть пропонувати технічну допомогу, особливо там, де країні бракує інституційної спроможності;
- Агенція з реконструкції, в якій братимуть участь українська влада та донори, повинна мати автономію та повноваження ухвалювати рішення;
- Організація допомоги має бути добре налагодженою, з чітко окресленими проектами та обов'язками менеджерів проектів.

План відбудови України має надати стимули до прозорості та підзвітності. Правила закупівлі мають бути розроблені так, щоб відвернути «золотошукачів», які хочуть лише нажитися на іноземній допомозі. Чинна цифрова система ProZorro, яка дозволяє усім бачити заявки та контракти, спрощує процес



закупівель, але не може самостійно повністю вирішити проблему з корупцією, оскільки корупція може впливати не лише на закупівлі (див. розділ про антикорупцію). Отже, план відбудови України має також включати додаткові механізми нагляду, аналогічно до місій Плану Маршалла, які наглядали за закупівлями та іншими витратами в окремих країнах.

Дані та інформація є ключовими для моніторингу витрат на відбудову з боку громадянського суспільства та донорів. Рівень цифровізації в Україні достатньо високий. Створені в Україні системи е-врядування можна розширити на відбудову. Дані про витрати на відбудову та завершення проектів можна поширювати через всеохопну цифрову платформу, яка постійно оновлюється. Додані коментарі та пояснення допоможуть людям зрозуміти ці дані та побачити, як зусилля з відбудови допомагають їхнім громадам.

Агенція з відбудови потребуватиме політичної підтримки високого рівня від лідерів ЄС, «великої сімки» та їхніх союзників. Ефективне функціонування агенції потребуватиме не лише інклюзивного представництва ключових багатосторонніх та двосторонніх донорів, але й сильної політичної підтримки для координації, технічної експертизи та знань місцевого контексту через представництво безпосередньо в Україні (через посольства та місцеві офіси міжнародних фінансових інституцій). Технічну допомогу потрібно організувати як постійну оперативну групу (команду), яка складається з експертів високого рівня (можливо, залучених із інституцій, які братимуть участь у відбудові). Враховуючи, що кінцевою метою України є членство у Євросоюзі, Європейська комісія має зіграти особливо важливу лідерську роль.

Із цього обговорення випливають такі риси агенції з відбудови:

- Оскільки кінцевою метою України є членство у Європейському Союзі, ця агенція повинна мати штаб-квартиру в Брюсселі та покладатися на людські та інші ресурси Єврокомісії. Однак, агенція повинна мати сильне представництво у Києві, щоб забезпечити відповідальність України;
- Агенція має заснувати мультидонорський фонд, щоб акумулювати кошти донорів. Агенцію має очолювати Виконавчий директор, обраний на конкурентній основі із досвідом тісної роботи з Єврокомісією. Управлінська команда буде складатися з Виконавчого директора та його заступників, які представлятимуть усі неєвропейські країни «великої сімки». Таким чином агенцію не сприйматимуть як «захоплену» Євросоюзом, а відбудову України – як виключно європейський проект;
- Агенція має бути незалежною, в тому числі від органів ЄС. Персонал агенції, включно зі співробітниками, залученими з агенцій ЄС, потрібно

наймати на основі конкурсного відбору з урахуванням особистого досвіду;

- Наглядова рада, складена з представників урядів (включно з державами, які допомагатимуть відбудові, але не є членами G7), представників міжнародних організацій та провідних неурядових організацій, має періодично зустрічатися, щоб розглядати та затверджувати головні параметри розподілу коштів, запропоновані управлінською командою агенції.
- Агенція повинна мати ієрархічну структуру з визначеними лініями звітності (як приклади можна взяти ERRA чи ECA). Керівники середньої ланки повинні мати повноваження ухвалювати рішення в межах своєї сфери відповідальності (принцип делегування чи субсидіарності). Співробітники, відповідальні за операції та виконання проектів, за можливості мають базуватися в Україні;
- Перелік пріоритетів визначить український уряд, оскільки він обізнаний щодо місцевих проблем та має взяти на себе відповідальність за відбудову, але агенція має затверджувати проекти;
- Відділи агенції мають бути структуровані за секторами (наприклад, інфраструктура, освіта, будівництво тощо), а не за регіонами, оскільки вона переважно відповідатиме за загальноукраїнські проекти. Агенція радитиметься переважно з українським урядом, який у свою чергу отримуватиме інформацію від регіональних та місцевих органів влади, хоча представники агенції повинні мати змогу напряму комунікувати з місцевою владою;
- Агенція повинна мати відділи відповідальні за (1) регулярні конференції донорів; (2) комунікацію та координацію зі стейкхолдерами (найважливіше – з українськими органами влади різних рівнів, проте також із бізнесом та громадянським суспільством);<sup>410</sup> (3) збір та поширення відповідних даних про проекти з відбудови (включно з «малими» проектами, які фінансуються окремими країнами, містами чи доброчинцями).
- Аудит витрат на відбудову та її результатів мають виконувати міжнародно визнані аудиторські/бухгалтерські компанії.

## 5.1 Поєднання донорів та проектів

Ключовим завданням (яке обговорене вище та у розділі про врядування) буде пріоритизація проектів та підбір фінансування для них. Базуючись

<sup>410</sup> Більше пропозицій про функціонування агенції – у розділі про врядування.

на досвіді попередніх проектів з відбудови, агенція з відбудови має запропонувати донорам, інвесторам та добровольцям «меню» проектів, які можна профінансувати. Проекти мають бути попередньо затвердженими та скоординованими, щоб уникнути марнування та дублювання ресурсів. Пропозицію щодо того, як це може виглядати, наведено в Таблиці 1. Після створення каталогу можливостей для фінансування агенція має розробити електронну систему з можливістю пошуку, схожу на «громадський бюджет».<sup>411</sup> Кожен проект повинен мати детальний опис, включно з бюджетом та переліком коштів, уже залучених місцевою чи центральною владою. Проекти державно-приватного партнерства мають включати прогноз грошових потоків та інші документи потрібні для інформованого ухвалення рішень. Приватні добровольці можуть отримати визнання (наприклад, названу на їхню честь будівлю). Проведення інституційних реформ сприятиме інвестиціям до українських підприємств та нових промислових майданчиків задля прибутку (див. розділи про бізнес-середовище та врядування).

**Таблиця 1.** Донори та проекти

Донор проекту/ інвестор ↓	Власник проекту →	Центральний уряд (проекти затверджує агенція)	Місцеві органи з а т в е р д ж у є а г е н ц і я)	Приватні та комунальні підприємства (проекти координує агенція)
<b>МФО, ЄС: гранти, технічна допомога (ТД)</b>		Інституційний розвиток центрального уряду**	Інституційний розвиток місцевих органів влади**	Невеликі гранти; виконавці проектів ТД чи відбудови
<b>МФО, уряди: гранти, кредити, ТД</b>		«Велика» інфраструктура (залізниця, енергетика, дороги тощо)**	Житлові квартали, ТЕЦ, системи каналізації тощо**	Лікарні, школи, університети тощо*
<b>Приватні інвестори (проекти ДПП)*</b>		Частини інфраструктури (порти, аеропорти, ділянки доріг тощо)	Міська інфраструктура, така як громадський транспорт	–
<b>Приватний сектор: добровольці</b>		–	Лікарні, школи, університети тощо (можуть носити імена добровольців)	Надання тренінгів, експертизи, невеликі гранти

411 <https://budget.e-dem.ua/landing>

<b>Приватні інвестори*: прямі інвестиції задля отримання прибутку</b>	–	Створення чи відновлення промислових майданчиків (можна надавати податкові пільги лише з місцевих податків)	Купівля частки у підприємстві чи запуск спільного підприємства
---	---	---	--

Примітки: блакитні клітинки показують донорів та розробників проекту, інші клітинки наводять приклади проектів. Хоча тут ми ділимо проекти за відповідальними (центральна, місцева влада чи приватні інвестори), можливі й інші варіанти поділу, наприклад, за розміром проекту. \* для цих проектів потрібне буде страхування воєнних ризиків. \*\* для цих проектів агенція з відбудови має проводити аудит та надавати звітність. Для інших проектів аудит забезпечать інвестори

## 6 ФІНАНСУВАННЯ

Повоєнні потреби України будуть величезними. Жодна інституція не зможе надати необхідне фінансування самостійно. Потрібно буде використовувати багато інструментів та координувати зусилля багатьох організацій.

### 6.1 Полегшення боргового навантаження

Здатність України виплачувати борги – це привід для занепокоєння. Український уряд обслуговував свої борги у перші місяці війни,<sup>412</sup> після чого стало зрозуміло, що продовжувати обслуговувати борги під час воєнного стану неможливо. 20 липня 2022 року офіційні кредитори з країн «великої сімки» та Паризького клубу оголосили про намір відкласти сплату тіла боргу та відсотків за українськими двосторонніми боргами з 1 серпня 2022 до кінця 2023 року, з можливістю продовжити цей період ще на один рік. Приватні кредитори погодилися на подібну угоду 14 вересня 2022. Виплати за єврооблігаціями та іншими борговими інструментами приблизно на \$20 млрд відтермінували на два роки.

Залишається неясним, як ця програма працюватиме, коли війна закінчиться. Проте важко уявити сценарій, у якому Україна отримує велику суму допомоги від одних країн та використовує її, щоб виплатити передвоєнні борги іншим. Аналогічно, використання бюджетних коштів, щоб заплатити приватним кредиторам нежиттєздатне ні в економічному, ні в політичному сенсі. Альтернатива – реструктуризувати та знизити обсяг боргу, що допоможе вивести Україну на стійку траєкторію відновлення та надасть доступ до глобальних ринків капіталу й допоможе залучити приватні інвестиції.

Розглянемо прецеденти. У 2015 році, після того, як Росія окупувала частину

<sup>412</sup> Фінансові ринки були здивовані, коли 1 березня 2022 року, за тиждень після початку війни, уряд здійснив купонний платіж за єврооблігаціями з погашенням у вересні 2022р. Більш того, уряд наполягав, що обслуговуватиме свій борг.

території України, Україна досягла угоди з кредиторами (IMF 2016): вони погодилися знизити суму боргу на 20%, відкласти виплату відсотків та обміняти частину боргу на ВВП-варанти, проценти за якими прив'язані до зростання ВВП.

В рамках реструктуризації боргу Україна та її донори мають розглянути можливість випустити облігації Брейді (Grady bonds), тобто облігації, які забезпечені облігаціями Казначейства США із нульовим купоном чи їхнім еквівалентом; при цьому цінні папери Казначейства мають надати офіційні донори (у випадку Плану Брейді країни використовували як заставу власні ресурси, а також кошти міжнародних донорів, таких як МВФ чи Світовий банк. Враховуючи екстраординарну ситуацію України, буде логічно, якщо застава надійде від донорів). Ці облігації матимуть певний ризик, враховуючи велику невизначеність щодо економічних перспектив України. Однак ці облігації будуть користуватися попитом, оскільки у випадку дефолту інвестори все одно отримають певну компенсацію у вигляді облігацій Казначейства США чи інших безпечних активів, які слугуватимуть заставою. Перевага такої схеми – те, що вона дозволить Україні повернутися на міжнародні фінансові ринки. Згадайте, як облігації Брейді дозволили країнам Латинської Америки повернутися на міжнародні ринки капіталу в 1990-х, створивши попит міжнародних інвесторів на їхні цінні папери та ліквідні ринки для таких паперів.

Відповідно до Плану Брейді, середній обсяг списання боргу був 35%, що типово для таких операцій за останні десятиліття (див. Edwards 2015). Проте у кожному конкретному випадку рівень списання боргу може бути іншим – від 20% для Венесуели до 80% для африканських країн (Cline 1995). Списання боргу повоєнних країн, як правило, приблизно на 20 відсоткових пунктів вище, ніж під час реструктуризації боргу інших країн (Edwards 2015).

Мабуть, найбільш вдалим прикладом є реструктуризація боргу Іраку після 2003 року. На відміну від стандартних реструктуризацій, кредиторами Іраку були його союзники, зацікавлені у виведенні Іраку на траєкторію стійкого зростання. Із сильною політичною підтримкою та інструментами заохочення кредиторів прийняти значне списання боргу (див. нижче), передвоєнний борг в обсязі \$130 млрд був знижений майже на 90%.

Активи центрального банку Іраку, які тримали як всередині країни, так і за кордоном, були захищені від арешту шляхом передачі їх до Фонду розвитку Іраку (Development Fund for Iraq – DFI), заснованому на виконання резолюції ООН. DFI також отримав майбутні доходи від нафти та імунітет завдяки пільгам ООН. Інші активи Іраку були захищені від арешту та конфіскації окремими країнами. У випадку США Джордж В. Буш випустив указ про це у 2003 р.

В іншому контексті, але з таким самим результатом, парламент Британії ухвалив 2010 року закон, що обмежував виконання боргових контрактів приватними кредиторами для країни, які беруть участь в Ініціативі МВФ та Світового банку для бідних країн зі значною заборгованістю (Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative). Закон розробили, щоб перешкодити інвесторам використовувати суди Великобританії для того, щоб отримати жорсткі та несправедливі виплати від бідних країн за їхніми боргами. Зокрема закон обмежував обсяг боргу, який кредитор може отримати в суді Британії, сумою, визначеною ініціативою HIPC (див. IMF 2010).

Базуючись на цьому прецеденті, Британія може надати значний захист від кредиторів, які можуть намагатися забрати собі міжнародні активи України, оскільки єврооблігації України випущені за англійським правом. Аналогічно, США можуть обмежити можливості кредиторів арештовувати українські активи в судах США. Президент Байден міг би випустити указ про захист української власності від кредиторів у судах США, так само як Джордж Буш зробив для Іраку в 2003 році. Подібні рішення знижують привабливість позиції «стороннього спостерігача» та заохочують ширшу участь у реструктуризації боргу, таким чином забезпечуючи більше зниження суми боргу.<sup>413</sup>

## 6.2 Інструменти фінансування

Як ми обговорили вище, Україні потрібні будуть перш за все гранти, а не кредити, щоб повоєнна відбудова була стійкою. Щоб надати такі гранти (в ідеалі з мінімальним адміністративним навантаженням та максимальною координацією донорів), ми пропонуємо створити інструмент, призначений саме для підтримки України під час та після війни. Цей інструмент може бути подібним до Міжнародного інструменту фінансування імунізації (International Finance Facility for Immunization – IFFI), заснованого у 2006 році для боротьби з глобальною загрозою поширення інфекційних хвороб шляхом запровадження програм вакцинації у країнах, у яких кошти та/або спроможність запровадити такі програми обмежена.<sup>414</sup>

IFFI знижує невизначеність щодо надходження коштів за рахунок того, що країни-донори юридично зобов'язуються надати певну суму коштів протягом 20 чи більше років.<sup>415</sup> IFFI випускає облігації проти цих зобов'язань та продає їх на ринку через Світовий банк. Облігації погашаються з часом, коли донори надають обіцяні кошти. Таким чином навантаження на донорів розтягнуте в часі, й водночас реципієнти отримують кошти негайно. Адміністрування

<sup>413</sup> Інший варіант – резолюція Ради Безпеки ООН, що спонукала б уряди захистити українські активи від юридичного переслідування, хоча участь Росії у Раді Безпеки може створити проблеми для ухвалення такого рішення. Див. статтю Obstfeld et al. (2022), на якій базується попередній абзац.

<sup>414</sup> Подобиці див. у Fedder (2022).

<sup>415</sup> <https://iffim.org/donors>



процесу через Світовий банк знижує адміністративні витрати.<sup>416</sup>

Окрім залучення коштів, цей механізм можна використовувати, щоб прискорити запуск відбудови, схожим чином із механізмом COVAX,<sup>417</sup> який використали для прискорення виробництва та розподілу вакцин під час пандемії. Кошти, залучені за допомогою випуску облігацій, можна використати для передзамовлення матеріалів та обладнання необхідного для відбудови (наприклад, будівельних матеріалів чи трансформаторів) і таким чином пом'якшити потенційний дефіцит цих матеріалів, коли відбудова почнеться.

Такі механізми фінансування можуть вимагати від донорів законодавчих змін та нових процедур.<sup>418</sup> Однак, вартість цієї законодавчої роботи, ймовірно, буде нижчою, ніж адміністративні витрати на фінансування відбудови України за допомогою існуючих інструментів.

### 6.3 Фінансування

Розділи цієї книги про бізнес-середовище та міжнародну торгівлю обговорюють шляхи залучення приватного капіталу. Хоча залучення прямих та портфельних іноземних інвестицій критично важливе, йому потрібна підтримка з боку офіційного фінансування та пожертв, які ми детально розглядаємо нижчу.

#### *Двостороння допомога*

Гранти уряду США – це приклад прямої двосторонньої підтримки. На відміну від урядів та фінансових інституцій ЄС (таких як Європейський інвестиційний банк чи Єврокомісія, яка надає макрофінансову допомогу), США використовує бюджетні ресурси для видачі грантів Україні. Це схоже на бюджетну підтримку в рамках Плану Маршалла. Цей підхід має багато переваг (висока прозорість, низьке боргове навантаження на Україну тощо), проте він також створює ускладнення. Політичний тиск ускладнює дотримання багаторічних зобов'язань, враховуючи, що пріоритети протягом часу можуть змінитися. Двостороння підтримка може заохочувати поведінку «безбілетних пасажирів», коли одні уряди намагатимуться мінімізувати свої внески, сподіваючись, що прогалину заповнять інші уряди. Ця проблема вже помітна, оскільки інституції ЄС наразі не досягли рівня фінансування, наданого урядом США.<sup>419</sup>

<sup>416</sup> GAVI (Global Vaccine Alliance, якому підпорядкована IFFI) збирає кошти від урядів та приватних інвесторів, таких як Фонд Білла і Мелінди Гейтс чи Visa. Додаткові інструменти збору коштів такі: додаткові фонди (Matching Fund): донори обіцяють пожертвувати таку саму суму, як внески фізосіб чи компаній; Pneumococcal Advanced Market Commitment (централізований фонд із закупівель, який агрегує попит країн на вакцинацію від пневмококу та дозволяє їм купувати вакцини за нижчими цінами; частину вакцин оплачують самі країни, частину донори); викуп кредитів (Loan Buydowns): ця програма надає гарантії донорів за кредитами, які беруть найбільш вразливі країни регіону Сахель для своїх програм імунізації.

<sup>417</sup> <https://www.gavi.org/vaccineswork/gavi-covax-amc-explained>

<sup>418</sup> Наприклад, Єврокомісії потрібне нове законодавство, щоб надати Україні допомогу 18 млрд євро у 2023 році ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6699](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6699)). У 2022 уряд США надавав частину своєї підтримки через USAID та Світовий банк, щоб не порушити бюджетні правила, інші країни можуть мати схожі обмеження на двосторонню підтримку.

<sup>419</sup> Частково затримки у надходженні допомоги від ЄС спричинені механізмом ухвалення рішень в ЄС (одностайна підтримка), що дозволяє окремим членам ЄС блокувати рішення.

Отже, двостороння підтримка потребує сильної координації. Крім того, двостороннє фінансування створює проблеми нескоординованої відбудови, яку очолюють донори, – ситуації, коли донори обирають проекти, щоб «поставити на них свій прапор» (обирати виконавців із країн-донорів, будувати об'єкти, які можуть бути названі на честь донора тощо).

### *Кандидатські та структурні фонди ЄС*

ЄС може надати значну допомогу Україні, тепер країні-кандидату, через свій інструмент допомоги країнам кандидатам (Pre-Accession Assistance – IPA). Хоча бюджет IPA на 2021-2027 роки становить лише €14 млрд, IPA може оплатити видатки, які важко покрити іншим фінансуванням (наприклад, реформи судової системи, які відповідатимуть *Acquis Communautaire*). Європейські структурні та інвестиційні фонди (€274 млрд на 2021-2027) можуть бути недоступні для України допоки вона формально не приєднається до ЄС, однак фонд створений подібно до IFFI матиме змогу залучати позики проти надходження цих коштів у майбутньому.

Визнаючи обмежений функціонал існуючих інструментів для відбудови України, Європейська комісія (2022) запропонувала заснувати фонд 'Re-buildUkraine' як головний правовий інструмент для підтримки з боку ЄС. Цей інструмент буде включений до бюджету ЄС та надаватиме допомогу через суміш грантів та позик. В результаті він не лише надаватиме бюджетну підтримку, але також вимагатиме від України дотримуватися стандартів ЄС щодо прозорості, підзвітності, фінансового менеджменту тощо.

### *Російські активи*

Багато урядів заморозили російські активи, починаючи від резервів російського центрального банку до яхт бізнесменів, пов'язаних із президентом Володимиром Путіним. Хоча незрозуміло, скільки грошей буде заморожено до кінця війни, суми напевно сягатимуть сотень мільярдів доларів. Суспільні дискусії часто зосереджуються на використанні цих активів для оплати відбудови України.

Іншим потенційним джерелом можуть бути репарації від Росії Україні. Наразі ми не маємо достатньо інформації, щоб оцінити можливість отримання цих коштів, але можемо розглянути декілька історичних прецедентів.

Під час Другої Світової війни уряд США заморозив (тобто взяв під контроль) і зрештою конфіскував японські та німецькі активи у США. Він також заморозив (але не конфіскував) активи, що належали країнам, окупованим Німеччиною.<sup>420</sup> Після війни німецькі та японські активи були продані, а виручені кошти були спрямовані на покриття воєнних претензій та компенсацію жертвам. Цим

<sup>420</sup> Перепис активів, що належать іноземцям, у США допоміг ідентифікувати активи нацистів чи контрольовані нацистами (US Treasury Department, 1945).

процесом керувало Управління майна іноземців Міністерства юстиції.<sup>421</sup>

Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй (РБ ООН) зобов'язала Ірак виплатити репарації Кувейту (населення 2,1 мільйона в 1990 році) після іракського вторгнення в 1990 році. Доходи від продажу іракської нафти надходили на депозитний рахунок, контрольований РБ ООН. Частину цих доходів переказали Кувейту як компенсацію збитків, завданих війною. Багатонаціональні військові сили перехоплення були створені для перевірки та, у разі необхідності, арешту суден, підозрюваних у порушенні санкцій, накладених на Ірак. Загальна сума репарацій сягнула 52 мільярди доларів.<sup>422</sup>

Коли Талібан захопив Афганістан у 2021 році, президент Байден видав указ про конфіскацію активів центрального банку Афганістану на суму 7 мільярдів доларів, які знаходилися у Федеральному резервному банку Нью-Йорка. Приблизно половина цієї суми була спрямована на задоволення позовів постраждалих від теракту 11 вересня. Решту спрямували до цільового фонду для допомоги афганському народу без користі для Талібану.

Тривалого миру можна досягти лише тоді, коли потенційний агресор знає, що він буде змушений виплатити компенсацію жертві. Водночас ми визнаємо, що відшкодування може мати неочікувані наслідки. Після Першої світової війни тягар репарацій, покладений на Німеччину, допоміг дестабілізувати її економіку та політику, що мало негативні наслідки для її сусідів. Репарації посилили її антагонізм щодо союзників, що не сприяло встановленню стійкого миру. Отже, ми не підтримуємо, але й не відкидаємо ідею використання заморожених російських активів та інших російських коштів для виплати репарацій, а лише повторюємо рішення Генеральної Асамблеї ООН від 14 листопада<sup>423</sup> та пропонуємо продовжити вивчення цієї можливості.

### *Міжнародний валютний фонд*

МВФ зможе надати лише обмежене фінансування для відновлення України, оскільки він надає кредити, а Україні потрібні гранти. Тим не менш, МВФ може зробити чимало корисного. Він може надати експертизу українському уряду та агенції з реконструкції. Він може забезпечити перехідні позики до отримання грантового фінансування з інших джерел. Зокрема, післявоєнна Україна може потребувати позик для покриття короткострокових розривів платіжного балансу чи державного бюджету, якщо грантове фінансування затримуватиметься.

Крім того, МВФ міг би заснувати трастовий фонд (схожий на Resilience and

<sup>421</sup> Більше подробиць можна знайти у звіті Президентської Дорадчої Комісії щодо активів Голокосту у США (Presidential Advisory Commission on Holocaust Assets in the United States 2000).

<sup>422</sup> Коли країни «великої сімки» запровадять обмеження максимальної ціни на російську нафту, частина доходів від цієї схеми може бути використана для підтримки українського бюджету під час війни.

<sup>423</sup> Резолюція ООН A/ES-11/L.6 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/679/12/PDF/N2267912.pdf?OpenElement>

Sustainability Trust; подробиці див. МВФ 2022), який збирав би пожертвування у вигляді спеціальних прав запозичення (SDR) або грошей від розвинених країн і видавав позики чи (бажано) гранти Україні. Для цього МВФ потрібно буде розробити процедуру, встановивши (1) умови позик – відсоткові ставки, тривалість тощо, (2) умови отримання позик (наприклад, впровадження певних реформ); (3) мету Фонду – наприклад, підвищення енергоефективності України (хоча ми рекомендуємо ширшу мету – відбудову). Буде потрібен певний час для розробки законодавчої бази цього трастового фонду та для збору коштів, тому цю роботу можна розпочати завчасно, тоді як конкретні позики чи гранти будуть видані, коли військові дії припиняться і стане можливим оцінити макроекономічне становище України та зробити принаймні деякі прогнози.

### *Світовий банк та інші банки розвитку*

Світовий банк може надавати гранти країнам, які відновлюються після стихійних лих, воєн та інших незгод (наприклад, через Global Shield Financing Facility). Крім цих програм, Банк може забезпечити фінансування страхування воєнних ризиків через своє Багатостороннє агентство гарантування інвестицій (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA). Таке страхування буде критично важливим для залучення приватних інвестицій (докладніше див. у розділах про бізнес-середовище та торгівлю та ПІІ).

Значну роль можуть зіграти Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ),<sup>424</sup> національні агенції розвитку<sup>425</sup> та інші банки розвитку. Наприклад, протягом п'яти років після ухвалення Дейтонських угод Японська агенція міжнародного співробітництва (JICA) підтримувала відбудову Боснії та Герцеговини, яка оголтувалася після громадянської війни. Навесні та влітку 2022 року JICA надала Україні кредит на \$500 млн на пільгових умовах (з відсотковою ставкою 1%) для екстреного економічного відновлення, зокрема для забезпечення першочергових соціальних та гуманітарних видатків, видатків на охорону здоров'я, підтримки внутрішньо переміщених осіб тощо.

Хоча банки розвитку пропонують позики на пільгових умовах, але це позики, а не гранти, тобто вони можуть погіршити боргову стійкість України.

Внутрішні ресурси: щоб забезпечити ефективне використання коштів, український уряд має також вкладатися у відбудову. Він матиме стимул ретельно відбирати проекти, оскільки оплачує частину їхньої вартості за

<sup>424</sup> У перші 6 місяців війни ЄІБ надав Україні 1,7 млрд євро на ремонт інфраструктури та надання першочергової соціальної підтримки. Ці кредити були підтримані гарантіями від ЄС. Це було частиною ширшої ініціативи, відомої як EFSD+ Гарантійна угода для суверенних кредитів ЄІБ, в рамках якої ЄС покриває ризик кредитування ЄІБ суб'єктів поза межами ЄС, зокрема для фінансування державних інвестицій у залізницю, дороги, школи, лікарні, проекти забезпечення водогону та каналізації. Крім того, ЄІБ надав країнам ЄС кредитні лінії на суму 4 млрд євро для покриття витрат на підтримку українських біженців.

<sup>425</sup> Наприкінці березня Міністерство фінансів України підписало угоду з Французькою агенцією з розвитку для отримання кредиту на 300 млн євро на пільгових умовах.

рахунок власних ресурсів. Оптимальної частки урядового фінансування не існує. Чим вищий внесок уряду-реципієнта, тим сильнішою буде його відповідальність та ефективність відбору проектів за інших рівних умов. Але водночас чим вищий цей внесок, тим жорсткішими будуть фінансові обмеження. Згідно з Планом Маршалла, кошти країн доповнювали гранти Плану Маршалла у співвідношенні 50/50.

### *Приватні пожертви*

Краудфандингові платформи були не надто ефективними в мобілізації приватних пожертв. На спецрахунку, відкритому Національним банком України в перші дні війни, станом на кінець жовтня було зібрано близько \$550 млн, а на урядовій платформі United24 – \$200 млн. Для порівняння, українська НУО «Повернись живим», приватна організація зі збору коштів, яка постачає армію, за той самий період збрала \$128 млн. Хоча краудфандинг є цінним для мобілізації ресурсів і підвищення міжнародної впізнаваності України та її потреб, навряд чи його буде достатньо для залучення сум, необхідних для відбудови. «Великі» донори (зокрема уряди) вимагають підзвітності та виконання умов, що не можуть забезпечити краудфандингові платформи.

### *Акціонерний капітал*

Як наголошувалося вище та в інших розділах, відбудова вимагатиме дієвого державно-приватного партнерства для досягнення більш ефективного розподілу ресурсів і забезпечення високих мультиплікаторів для державних коштів. Але враховуючи післявоєнну невизначеність і тривалі безпекові проблеми, приватні інвестори можуть вагатися – чи вкладати гроші в Україну? Державні кошти можуть допомогти усунути розрив. Цю модель використовував ЄБРР у 1990-х-2000-х роках, коли інвестиції в країни пострадянського блоку були дуже ризикованими. Як правило, процес такий: ЄБРР купує частку української компанії, надає їй капітал і управлінську експертизу, а за кілька років продає свою частку приватним інвесторам. Модель нагадує венчурне інвестування із соціальним відтінком. Енергетика (наприклад, сонячні панелі, біогазове обладнання), інформаційні технології та військові технології (наприклад, дрони) є прикладами секторів, які можуть бути привабливими для такого роду інвестицій. Цю модель можливо масштабувати за допомогою Координаційної групи європейських фінансових інститутів розвитку (the European Development Finance Institutions Coordination Group – EDFI), що складається з установ, створених у Європейському Союзі та в країнах Європейської асоціації вільної торгівлі (European Free Trade Association – EFTA), для надання фінансування приватному сектору в країнах за межами ЄС.<sup>426</sup>

<sup>426</sup> Організація включає ЄБРР, Британські міжнародні інвестиції, IFU (Данська інституція з розвиткового фінансування), Finnfund (Фінський фонд промислової кооперації), та Progarco (Французька інституція з розвиткового фінансування).

## 7 ЗАКЛЮЧНІ ЗАУВАЖЕННЯ

Повоєнна відбудова буде важким завданням. Існуючі інституції та інструменти фінансування невідповідні масштабу та складності цього завдання. На надзвичайні виклики, спричинені вторгненням Росії, необхідно відповідати надзвичайними рішеннями. Архітектори відбудови України могли б скористатися уроками з попередніх програм відновлення.

Ми рекомендуємо створити спеціальну агенцію з відновлення України під керівництвом Європейської комісії. Штаб-квартира агенції буде в Брюсселі, але більшість його співробітників мають працювати в Україні. Агенція матиме виконавчого директора, який має досвід роботи з Європейською Комісією, та управлінську команду (заступників виконавчого директора) з країн G7, які не входять до ЄС, щоб не склалося враження, що відбудова України є лише європейською справою. Агенція повинна мати Наглядову раду, в якій також представлені уряди інших країн-донорів, багатосторонні організації та НУО. Спираючись на персонал і досвід Єврокомісії, агенція тим не менш має бути незалежною від Комісії та її нормативних актів, що дозволить їй швидко розвиватися. Вона повинна мати просту та чітку структуру, подібну до плану Маршалла чи Пакистанської агенції з реконструкції та реабілітації після землетрусу.

Український уряд, який володіє знаннями про потреби країни та повинен взяти на себе відповідальність за відбудову, складе перелік пріоритетних проектів, але агенція має цей перелік затвердити. Ще одним завданням агенції буде розподіл донорів за проектами, водночас потрібно переконати донорів, що їхні гроші витрачаються ефективно. Агенція спільно з українським урядом має розробити високоякісні дані та цифрові системи для систематизації, контролю та звітності про проекти (витрачання та контроль коштів детально обговорюються в розділах про врядування та боротьбу з корупцією, тоді як страхування воєнних ризиків для сприяння припливу приватних коштів описане в розділах про торгівлю та бізнес-середовище).

Значні потреби відбудови вимагають залучення коштів із широкого кола джерел. Агенція з відбудови повинна буде мобілізувати фінансування від окремих країн, організацій розвитку (Світовий банк, регіональні банки розвитку та інші агенції розвитку), МВФ (для перехідних позик і СПЗ, наданих Україні іншими країнами), структурних та кандидатських фондів ЄС, а також залучити приватні пожертви, акції та інші портфельні інвестиції та, можливо, конфісковані російські активи. Оскільки адекватне фінансування може надходити повільно, потрібно запровадити механізм, подібний до Міжнародного механізму фінансування імунізації, коли донори зобов'язуються надати певну суму грошей протягом тривалого періоду, а фонд випускає



облігації під ці майбутні пожертви. Деякі з цих механізмів фінансування потребуватимуть нового законодавства на національному рівні та нових процедур у міжнародних організаціях. Важливо вже зараз почати закладати відповідну правову основу.

Україні знадобиться реструктуризація боргу. Хоча обсяг списання і особливості реструктуризації ще належить визначити, історично вони коливалися від 20% (реструктуризація боргу України після російської агресії 2014 року) до 90% (списання боргу Іраку після 2003 року). Щоб полегшити доступ до міжнародних ринків капіталу, Україна та її донори могли б випустити облігації, забезпечені заставою, наданою донорами (аналогічно до облігацій Брейді, забезпечених безкупонним казначейським облігаціям США).

Україна не зможе самостійно здолати цей Еверест. Україна та міжнародна спільнота також не мають права змарнувати цей шанс. Україна креативно перетворює виклики на можливості. Світ має так само творчо брати на себе ризики та шукати можливості. Адже успіх відбудови України багато в чому сформує майбутнє Європи та перспективи глобальної безпеки.

### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Barakat, Sultan. 2009. «The failed promise of multi-donor trust funds: aid financing as an impediment to effective state-building in post-conflict contexts,» *Policy Studies* 30(2): 107-126.

Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, 2022a. «A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine» CEPR Rapid Response Economics #1. Available at <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>.

Becker, Torbjörn, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Maurice Obstfeld, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro, 2022b. «Macroeconomic policies for wartime Ukraine» CEPR Rapid Response Economics #2. Available at <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>.

Center for Economic Strategy. 2022. «Україна після перемоги: Бачення України 2030.» Available at <https://ces.org.ua/ukraine-after-victory/>.

Cline, William. 1995. *International Debt Reexamined*. Washington DC: Institute for International Economics.

Edwards, Sebastian, 2015. «Sovereign Default, Debt Restructuring, and Recovery Rates: Was the Argentinean «Haircut» Excessive?» *Open Economies Review* 26(5): 839-867.

Eichengreen, Barry, 2022. «How should a Marshall Plan for Ukraine work?», The Guardian, May 12, 2022. Available at <https://www.theguardian.com/business/2022/may/12/marshall-plan-for-ukraine-russian-invasion>.

Eichengreen, Barry ed. 1995. *Europe's post-war recovery*. Cambridge University Press.

European Commission, 2022. «Ukraine: Commission presents plans for the Union's immediate response to address Ukraine's financing gap and the longer-term reconstruction.» Available at [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3121).

Fedder, Marcus. 2022. «Innovative Finance Can Help Rebuild Ukraine,» Project Syndicate, August 19, 2022. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/ukraine-postwar-reconstruction-two-financial-innovations-by-marcus-fedder-2022-08>

Franco, G., A. Sheth, and M. Meyer (2013). An Earthquake Engineering Research Institute (EERI) Field Report Observations on the Recovery and Reconstruction in Sri Lanka Following the December 26, 2004 Tsunami. <https://www.eeri.org/images/archived/wp-content/uploads/WB-LFE-BBB-Sri-Lanka.pdf>

German Marshall Fund. 2022. «Designing Ukraine's Recovery in the Spirit of the Marshall Plan». Available at <https://www.gmfus.org/news/designing-ukraines-recovery-spirit-marshall-plan>.

Hinrichsen, Simon (nd), «The Iraq Sovereign Debt Restructuring,» unpublished manuscript, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.

Hitchcock, William. 2009. «The Bitter Road to Freedom: The Human Cost of Allied Victory in World War II Europe.» Free Press.

International Monetary Fund. 2010. «Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation.» Available at <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/091410.pdf>.

International Monetary Fund. 2016. «Ukraine: Second Review Under the Extended Fund Facility and Requests for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria, Rephrasing of Access and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine.» Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16319.pdf>.

International Monetary Fund (2022). Proposal To Establish A Resilience And Sustainability Trust. Policy Paper No. 2022/013. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/04/15/Proposal-To-Establish-A-Resilience-and-Sustainability-Trust-516692>

Obstfeld, Maurice, Anna Gelpern, Yuriy Gorodnichenko, and Sean Hagan, 2022.

«Life or Debt in Ukraine». Project Syndicate, Apr 29, 2022, available at <https://www.project-syndicate.org/onpoint/ukraine-debt-deferment-restructuring-by-anna-gelpern-et-al-2022-04>.

O'Driscoll, D. (2018). Post-Conflict Reconstruction Good Practice. K4D Helpdesk, Brighton, UK: Institute of Development Studies. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c6bdb23ed915d4a343cb9dd/494\\_Good\\_Practice\\_in\\_Post-Conflict\\_Reconstruction.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c6bdb23ed915d4a343cb9dd/494_Good_Practice_in_Post-Conflict_Reconstruction.pdf)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. «The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.» Available at <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>.

Presidential Advisory Commission on Holocaust Assets in the United States. 2000. «Plunder and Restitution: The U.S. and Holocaust Victims' Assets: Findings and Recommendations of the Presidential Advisory Commission on Holocaust Assets in the United States, and Staff Report». Available at [https://govinfo.library.unt.edu/pcha/PlunderRestitution.html/html/Home\\_Content.html](https://govinfo.library.unt.edu/pcha/PlunderRestitution.html/html/Home_Content.html)

Scanteam. 2007. «Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds». A Report commissioned by the World Bank, Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad) in cooperation with Canadian International Development Agency (CIDA), Netherlands Ministry of Foreign Affairs and UK Department for International Development (DFID). Available at <https://www.cmi.no/file/1895-review>.

Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGIR), 2013. «Learning from Iraq» Available at <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA587236.pdf>.

World Bank (2014). Pakistan Earthquake 2005 : The Case of Centralized Recovery Planning and Decentralized Implementation. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29570> License: CC BY 3.0 IGO.

World Bank. 2018. «Building Back Better: Achieving resilience through stronger, faster, and more inclusive post-disaster reconstruction.» Available at <https://www.gfdrr.org/en/publication/building-back-better>.

World Bank. 2022a. «Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment, August 2022». Available at <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/pdf/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c.pdf>.

World Bank. 2022b. «Joint Statement of Heads of International Financial Institutions with programs in Ukraine and neighboring countries.» Available at <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2022/03/17/joint-statement-of-heads-of-international-financial-institutions-with-programs-in-ukraine-and-neighboring-coun>

tries.

World Bank. 2022c. «World Bank Group Response to Global Impacts of the War in Ukraine: A Proposed Roadmap.» Available at <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bf544fb23105352f4aef132bd6f40cb8-0290032022/original/WBG-Response-to-Global-Impacts-of-the-War-in-Ukraine-A-Proposed-Roadmap.pdf>.

Ukrainian Recovery Council. 2022. «Lugano Declaration». Available at <https://www.urc2022.com/conference-materials>.

United States Treasury Department. 1945. «Census of Foreign-Owned Assets in the United States». United States Government Printing Office, Washington DC.

## ДОДАТОК 1

**Таблиця 1.** Кредити надані як підтримка Україні між 24 лютого та 31 жовтня 2022

Організація	Інструмент	Сума, \$ млн
		2,693
МВФ	Rapid Financing Instrument (RFI)	
ЄС	Макрофінансова допомога	4,219
Європейський інвестиційний банк	Позика на розвиток сільського господарства	386
Європейський інвестиційний банк	Позика МСБ та компаніям із середнім АРЕХ	260
Європейський інвестиційний банк	Позика на відбудову	1050
Уряд Канади	позика	808
Уряд Італії	позика	206
Французька агенція з розвитку	позика	332
Японська агенція з розвитку	позика на відбудову	581
Німецька агенція з розвитку (KfW)	позика МСБ – COVID-фінансування	152
Німецька агенція з розвитку (KfW)	Надзвичайна економічна програма для України	151
Уряд Нідерландів	позика	10
Уряд Швеції	позика	49
Уряд Литви	позика	10
Світовий банк та Міжнародна асоціація з розвитку	Підтримка стійкого врядування в Україні	566

## Відбудова України: принципи та політика

Світовий банк	Підтримка стійкого врядування в Україні (додаткове фінансування)	503
Світовий банк	Додаткове фінансування на економічне відновлення	404
Світовий банк	Поліпшення вищої освіти в Україні	120
Світовий банк	Друге додаткове фінансування швидкої реакції на COVID-19 та для вакцинації	111.6
Світовий банк	Проект «Східна Україна: возз'єднання, відновлення, відродження»	99
Світовий банк	Модернізація системи соціальної підтримки в Україні	54.6
Світовий банк	Друге додаткове фінансування для подолання наслідків COVID-19	40
Світовий банк	Прискорення інвестицій у сільське господарство в Україні	34.5
Світовий банк	Додаткове фінансування проекту «охорона здоров'я на службі у людей»	7
<i>Загалом</i>		<i>13,646</i>

Джерело: Міністерство фінансів України, Центр публічних фінансів Київської школи економіки.  
Примітка: через Світовий банк було надано \$948 млн позики від Великобританії

## ДОДАТОК 2

**Таблиця 2.** Гранти, надані Україні протягом 24 лютого – 31 жовтня 2022

Організація	Інструмент	Сума, \$ млн
США через Світовий банк	Спеціалізована підтримка стійкого врядування в Україні	3,000
США через Світовий банк	Спеціалізована підтримка стійкого врядування в Україні	1,500
Мультидонорський фонд організований Світовим банком та USAID	грант	1,700
Мультидонорський фонд організований Світовим банком та Міжнародною асоціацією з розвитку	Спеціалізована підтримка стійкого врядування в Україні	1,313
Німецький уряд через спеціальний рахунок МВФ	грант	1,049
Світовий банк	Спеціалізований фонд	509
Світовий банк	Спеціалізований фонд	500

ЄС	Контракт на розвиток держави та стійкості – III	505
ЄС	Надзвичайний пакет підтримки	121
Уряд Великобританії	грант	128
Уряд Італії	грант	125
Уряд Данії	грант	23
Уряд Норвегії	грант	22
Уряд Австрії	грант	11
Уряд Латвії	грант	5
Уряд Литви	грант	5
Уряд Албанії	грант	1
Уряд Ісландії	грант	0,5
<i>Загалом</i>		<i>10,518</i>

Джерело: Міністерство фінансів України, Центр публічних фінансів Київської школи економіки.

Примітка: загалом, за даними Мінфіну, гранти від США становлять \$8490 дол.



## Про авторів

**БАРРІ АЙХЕНГРІН** – професор економіки імені Джорджа К. Парді та Хелен Н. Парді та професор політології Каліфорнійського університету в Берклі, де викладає з 1987 року. Він є науковим співробітником Центру досліджень економічної політики (CEPR), членом Американської академії мистецтв і наук, а також організатором Групи Белладжіо, що об'єднує науковців та урядовців у сфері економіки. У 1997-1998 роках був старшим радником з питань політики Міжнародного валютного фонду. У 2002 році був нагороджений премією Асоціації економічної історії ім. Джонатана Р.Т. Хьюза за видатні досягнення у викладацькій діяльності, а у 2004 році – премією за видатні досягнення у викладацькій діяльності факультету соціальних наук Каліфорнійського університету в Берклі. Він також отримав звання почесного доктора Американського університету в Парижі. Його наукові інтереси охоплюють широкий спектр питань, включаючи обмінні курси та потоки капіталу, золотий стандарт та Велику депресію; європейську економіку, азійську інтеграцію та розвиток з акцентом на обмінні курси та фінансові ринки, вплив Китаю на міжнародну економічну та фінансову систему, а також політику МВФ в минулому, теперішньому та майбутньому.

**ДЖАКОМО АНАСТАСІЯ** – студент магістратури з економіки та суспільних наук в Університеті Бокконі, науковий співробітник Фонду Родольфо Де Бенедетті. Співпрацює з науковою дирекцією Туринського міжнародного економічного фестивалю. Отримав ступінь бакалавра філософії, міжнародних відносин та економіки у Венеціанському університеті Ка' Фоскарі. Дослідницькі інтереси – суспільна, трудова та політична економіка.

**ЮЛІЯ БЕЗВЕРШЕНКО** – колишня генеральна директорка Директорату науки та інновацій Міністерства освіти і науки України. Директорат був створений для розробки та реалізації політики у сфері наукових досліджень, розробок та інновацій. З часів Революції Гідності пані Безвершенко бере активну участь у розробці та впровадженні реформ у сфері науки. Її місія – розбудова України, заснованої на знаннях, а також економіки та суспільства, що базуються на знаннях, науці та інноваціях. Вона брала участь у розробці Закону «Про науку», який був прийнятий Парламентом у 2015 році. У співпраці з науковцями та реформаторами розробила та брала активну участь у створенні двох нових інституцій – Національної ради з питань науки і технологій та Національного фонду досліджень. Наразі пані Безвершенко працює як над імплементацією вищезгаданого закону, так і над майбутніми поправками до нього. Пані Безвершенко має ступінь кандидата наук з теоретичної фізики Інституту теоретичної фізики ім. М.М. Боголюбова Національної академії наук України та

ступінь магістра з публічної політики та управління Київської школи економіки. Має різносторонній досвід роботи в науково-дослідницькому секторі, працювала науковою співробітницею в Інституті ім. М.М. Боголюбова, а також старшою викладачкою квантової теорії в Києво-Могилянській академії. До 2019 року Юлія була заступницею голови Ради молодих учених Національної академії наук України та віце-президенткою громадської організації «Unia Scientifica», яка займається популяризацією науки та адвокацією реформи науки в Україні.

**ТОРБЙОРН БЕККЕР** є директором Стокгольмського інституту перехідної економіки (SITE) Стокгольмської школи економіки з серпня 2006 року. До цього він працював у Міжнародному валютному фонді (МВФ) з 1997 року, де його остання посада – старший економіст у дослідницькому департаменті. На цій посаді його дослідницька та політична робота була зосереджена на питаннях міжнародної фінансової архітектури і, зокрема, на тому, як ринки, що розвиваються, можуть захистити себе від несприятливих шоків і яку роль можуть відігравати МФО у запобіганні та врегулюванні криз. У більш загальному плані його робота охоплює макроекономіку, міжнародну економіку, фінансові ринки, управління боргом, фіскальну політику та питання розвитку. На попередніх посадах в МВФ він працював з ринками, що формуються, та країнами, що розвиваються, у Східній Європі та Росії, Азійсько-Тихоокеанському регіоні та на Близькому Сході. Торбйорн Беккер отримав ступінь доктора економічних наук (PhD) у Стокгольмській школі економіки, де він також закінчив бакалаврат.

**ВОЛОДИМИР БІЛОТКАЧ** – доцент програми «Управління повітряним транспортом» Сінгапурського технологічного інституту (СТІ). Він приєднався до СТІ у 2019 році. Раніше Володимир Білоткач викладав у Каліфорнійському університеті в Ірвіні та Бізнес-школі Ньюкаслського університету у Великій Британії. Доктор Білоткач опублікував книгу під назвою «Економіка авіакомпаній» та близько 40 статей у наукових журналах. Він також є асоційованим редактором Журналу «Управління повітряним транспортом» (Journal of Air Transport Management) та членом редакційної колегії «Дослідження з економіки транспорту» (Research in Transportation Economics). З 2016 року доктор Білоткач є зовнішнім інструктором тренінгів Міжнародної асоціації повітряного транспорту (IATA Training), проводячи інтенсивні курси з авіаційної політики, менеджменту, права та планування по всьому світу. Володимир консультував Нідерландське антимонопольне відомство, Європейську комісію, Міжнародний аеропорт Інчхон та Малайзійську авіаційну комісію.

**ТИТО БОЕРІ** – професор економіки в Університеті Бокконі, Мілан (де він також

був деканом з наукової роботи до осені 2014 року). Був почесним професором Лондонської школи економіки, де зараз є старшим запрошеним професором. З березня 2015 року по лютий 2019 року був Президентом Національного інституту соціального забезпечення Італії (INPS). Сфера його наукових інтересів – економіка праці, політика перерозподілу та політична економія. Він є науковим радником Фонду Родольфо Де Бенедетті, де виконував обов'язки наукового директора з моменту його заснування у 1998 до 2015 року. Він є науковим співробітником Центру досліджень економічної політики (CEPR), Центру економічної ефективності Лондонської школи економіки та політичних наук (CEP-LSE), Інституту економіки праці (IZA), Мережі досліджень з питань пенсій, старіння та виходу на пенсію (Netspar) та Інституту економічних досліджень імені Іннотенцо Гаспаріні (IGIER-Bocconi). До того, як стати президентом INPS, він був колумністом газети La Repubblica та співпрацював із деякими іноземними газетами, такими як Financial Times та Le Monde. Він є засновником сайту [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), що відстежує економічну політику, членом редакційної колегії [www.voxeu.org](http://www.voxeu.org), а також науковим директором Фестивалю економіки в Тренто. Після здобуття ступеня доктора економічних наук у Нью-Йоркському університеті Тіто Боєрі працював старшим економістом в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з 1987 по 1996 рік. На цій посаді він, серед іншого, координував всю роботу, яку проводила ОЕСР у сфері кадрової політики в країнах Центральної та Східної Європи з перехідною економікою після 1990 року. Він також був консультантом Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Європейської комісії, Міжнародного бюро праці та уряду Італії.

**БЕАТРИС ВЕДЕР ДІ МАУРО**, професорка міжнародної економіки в Женевському інституті післядипломної освіти та почесна наукова співробітниця Інституту ринків, що розвиваються INSEAD, Сінгапур. З липня 2018 року вона є президентом Центру досліджень економічної політики. З 2001 по 2018 рік вона очолювала кафедру міжнародної макроекономіки в Університеті Майнца, Німеччина, а з 2004 по 2012 рік працювала в Німецькій раді економічних експертів. Вона була доцентом Базельського університету та економістом МВФ. Вона була запрошеним науковцем у Гарвардському університеті, Національному бюро економічних досліджень та Університеті ООН у Токіо. Вона працювала консультантом урядів, міжнародних організацій і центральних банків (серед інших Європейська комісія, МВФ, Світовий банк, ЄЦБ, Deutsche Bundesbank, OECD). Вона є незалежним директором у радах директорів компаній Bombardier, UBS і Bosch. Вона є старшою науковою співробітницею Азійського бюро фінансових та економічних досліджень (ABFER), членкинею ETH Foundation, Міжнародної консультативної ради Університету Бокконі та Групи Белладжо.

**ДЖ. ВЕРНОН ГЕНДЕРСОН** приєднався до Лондонської школи економіки у 2013 році як професор економічної географії. Раніше він був професором політичної економії Істмена в Браунському університеті. Його поточні дослідження стосуються урбанізації в країнах, що розвиваються, з особливим акцентом на зростанні міст та розвитку ринку землі в країнах Африки на південь від Сахари, зміні клімату та якості землі в країнах, що розвиваються, а також політичної економіки ринків землі та капіталу та інвестицій в інфраструктуру в міських районах Китаю. Вернон є членом Британської академії. Він був співредактором Journal of Urban Economics та Handbook of Regional and Urban Economics. Він був засновником і багаторічним президентом Асоціації міської економіки. Останні дослідження фінансувалися Європейським Союзом, IGC та Світовим банком. Він проводив дослідження та надавав консультації в таких країнах, як Китай, Кенія, Танзанія, Індонезія, Бразилія, Індія, Корея та Польща

**ЮРІЙ ГОРОДНІЧЕНКО** – президентський професор економіки Quantedge в Університеті Каліфорнії в Берклі. Як прикладний макроекономіст, він працює над широким спектром тем, які перетинаються з державними фінансами, розвитком, міжнародною економікою та економетрикою. Він є асоційованим редактором Журналу Європейської економічної асоціації та запрошеним науковим співробітником Федерального резервного банку в Сан-Франциско. Здобув ступінь бакалавра та магістра економіки в Національному університеті «Києво-Могилянська академія», а також ступінь доктора філософії (PhD ) з економіки в Мічиганському університеті.

**ЄГОР ГРИГОРЕНКО** – партнер та керівник відділу консалтингу «Делойт» в Україні. Він очолює сильну команду, яка надає комплексні послуги зі стратегічного та операційного консалтингу, планування та супроводу програм трансформації, супроводу впровадження складних ІТ-продуктів та управління ризиками клієнтам «Делойт» як в Україні, так і за кордоном. До приходу в «Делойт» був партнером Bain & Company, загальний досвід роботи в консалтингу – майже 15 років. За цей час пан Григоренко запускав і супроводжував великі програми реструктуризації, керував проектами з розробки стратегій як на корпоративному рівні, так і на рівні бізнес-підрозділів, допомагав клієнтам у проектах, пов'язаних зі злиттями та поглинаннями, а також консультував провідних гравців ринку фінансових послуг і прямих інвестицій з питань управління та організації. До цього він сім років працював у Citigroup, де займався різними видами банківської діяльності в Україні, Росії та Казахстані. За час роботи в Citi він набув досвіду в різних сферах, від управління ризиками та фінансами до розробки стратегії та бізнес-планування. Єгор Григоренко отримав ступінь магістра з відзнакою в Києво-Могилянській академії (EERC/KSE) у 2001 році. Має декілька наукових публікацій, одна з яких була відзначена премією ім. Майкла Монтіаса Асоціації порівняльних

економічних досліджень (США). Він також має кваліфікацію «Дипломований фінансовий аналітик» (Chartered Financial Analyst (CFA)).

**РІЧАРД К. ГРІН** є директором Центру нерухомості ім. Ласка Університету Південної Каліфорнії. Він очолює кафедру нерухомості імені Ласка і є професором Школи державної політики імені Сола Прайса Університету Південної Каліфорнії та Школи бізнесу імені Маршалла. До того, як приєднатися до професорсько-викладацького складу Університету Південної Каліфорнії, доктор Грін чотири роки очолював кафедру фінансів нерухомості ім. Олівера Т. Карра-молодшого в Школі бізнесу Університету Джорджа Вашингтона. Він був директором Центру досліджень Вашингтонського регіону та Центру нерухомості та урбаністичних досліджень в цьому закладі. Доктор Грін також протягом 12 років викладав курси з фінансів та економіки нерухомості в Університеті Віконсину у Медісоні, де він був науковим співробітником факультету Вангарда та завідувачем кафедри економіки нерухомості та міських земельних ресурсів. Нещодавно він був запрошеним професором з нерухомості в Уортонській школі Університету Пенсильванії, і продовжує зберігати зв'язок з Уортоном. Доктор Грін також є стипендіатом Веймера в Інституті Гомера Хойта і членом професорсько-викладацького складу Інституту Селдена з підвищення кваліфікації в галузі нерухомості. Нещодавно він був президентом Американської асоціації нерухомості та міської економіки.

**ТЕТЯНА ДЕРЮГІНА** – доцентка кафедри фінансів в Університеті штату Іллінойс. Її робота зосереджена на ролі екологічних ризиків у визначенні економічних результатів та результатів у сфері охорони здоров'я. Її дослідження були опубліковані в провідних економічних журналах, включно з *American Economic Review*, *American Economic Review: Insights*, *AEJ: Applied Economics* та *AEJ: Economic Policy*, а також отримали широке висвітлення в пресі, в тому числі в *The Economist*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *Bloomberg* та *The Atlantic*.

Тетяна Дерюгіна є співредакторкою журналу Асоціації економістів-екологів та економістів-ресурсників (JAERE) та журналів «Екологічна та енергетична політика і економіка». Вона також є членкинею редакційної колегії журналу *AEJ: Policy*. Вона співпрацює з Національним бюро економічних досліджень, Інститутом дослідження праці (IZA), проектом E2E та дослідницькою мережею CESifo.

Професорка Дерюгіна отримала ступінь доктора економічних наук (PhD) в Массачусетському технологічному інституті, бакалавра прикладної математики в Каліфорнійському університеті в Берклі та бакалавра екологічної економіки та політики в Каліфорнійському університеті в Берклі.



**ЮРІЙ ДЖИГИР** – випускник Національного університету «Києво-Могилянська академія» (1999), де отримав подвійний диплом бакалавра з економіки та політичних наук. Продовжив навчання у Сиракузькому університеті в США (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs), де у 2001 році отримав ступінь магістра економіки за спеціалізацією «Державні фінанси». У 2001-2018 роках Юрій працював у низці міжнародних проектів розвитку та відповідав за розробку та експертний супровід реформ державних фінансів, а також за фінансування програм соціального сектору в Україні, Киргизстані, Таджикистані, Казахстані, Косово та в країнах Східної Азії та Океанії. У 2015-2018 роках працював позаштатним радником Міністра фінансів України з питань фіскальної децентралізації та фінансування охорони здоров'я. У 2016-2018 роках працював позаштатним радником в.о. Міністра охорони здоров'я України, розробляючи та впроваджуючи реформу фінансування галузі охорони здоров'я. Юрій Джигир – колишній заступник Міністра фінансів.

**ОЛЕКСАНДР ЖОЛУДЬ** отримав ступінь бакалавра в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» (1999) та ступінь магістра економіки в Економічному освітньо-науковому консорціумі (EERC), нині Київська школа економіки (KSE) (2001). Працював дослідником у міжнародній компанії та економічним аналітиком у кількох українських аналітичних центрах, наразі працює головним експертом Департаменту монетарної політики та економічного аналізу Національного Банку України. Основними сферами його професійних інтересів є монетарна економіка та економіка праці, макроекономічне прогнозування, економічна історія. Брав участь у створенні моделей економічного та демографічного зростання регіонів України, монетарної трансмісії, динаміки ринку праці та інших. Він також є членом Наглядової ради VoxUkraine та членом Ради директорів KSE.

**МАРК ІВАЛЬДІ** обіймає посаду наукового директора Відділу соціальних та гуманітарних наук Міністерства вищої освіти та досліджень Франції. Спеціалізується на прикладній організації промисловості, переважно досліджував галузі мережевих та транспортних послуг (залізниця, авіація, енергетика, телекомунікації, банківська справа, інформаційні технології). Він є одним із європейських експертів з емпіричних методів у сфері конкуренції та регуляторної політики. Опублікував багато статей у відомих наукових журналах. Здобув ступінь доктора економічних наук (PhD) в Університеті Пенсильванії.

**МАРТІН КАГАНЕЦЬ** – професор і завідувач кафедри публічної політики (2021) у Центральнєвропейському університеті (CEU) у Відні. Мартін Каганець виконував обов'язки декана Школи публічної політики CEU у 2017-19 та 2020-21 навчальному році; був обраний на посаду керівника підрозділу після



Його перейменування на кафедру у 2021-22 навчальному році. Засновник і науковий директор Центральноєвропейського інституту досліджень праці (CELSI), Братислава. Старший запрошений науковий співробітник програми «Меркатор» (2019-20 рр.) в Брюссельському інституті Брейгеля. Асоційований науковий співробітник та член Консультативної ради при Глобальній організації праці. Науковий співробітник Центру народонаселення, розвитку та економіки праці (POP), MERIT, Університету Організації Об'єднаних Націй, Маастрихт; та Університету економіки в Братиславі. Науковий співробітник (2005-2015), заступник директора програми «Міграція» (2007-2016) та заступник директора з досліджень (2009) Інституту економіки праці (IZA) в Бонні, Німеччина. Запрошений науковий співробітник програми «Праця та трудове життя» Гарвардського університету (2014-2015 рр.). Член Наукової ради Міністерства праці та соціальних питань Чеської Республіки; колишній член Національної ради з управління економічною кризою COVID-19 при Міністерстві фінансів Словацької Республіки та член консультативної ради при міністрі (2020-2021). Основні наукові інтереси: економічна політика, економіка праці та народонаселення, міграція, мобільність у ЄС, етнічність, реформи на європейських ринках праці.

**МЕТЬЮ Е. КАН** – професор економіки в Університеті Південної Каліфорнії. Він є науковим співробітником Національного бюро економічних досліджень (NBER) та Інституту економіки праці (IZA). Його наукові інтереси включають міську, екологічну економіку та економіку нерухомості.

**ПАВЛО КЛІМКІН**, співзасновник Центру національної стійкості та розвитку. Має ступінь магістра фізики та прикладної математики, Московський фізико-технічний інститут (1985-1991), аерофізика та космічні дослідження. Працював науковим співробітником в Українській академії наук, потім у 1993 році перейшов на роботу до Міністерства закордонних справ України. Основні профілі: контроль над озброєннями та безпека, ядерна безпека, енергетична безпека, ЄС та НАТО. Керівник переговорної групи з укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та безвізового режиму для України. Працював у Німеччині та Великій Британії, в тому числі послом у Німеччині. У 2014-2019 рр. – міністр закордонних справ України. Член Наглядової ради фонду «Повернись живим».

**ОЛЕКСІЙ КОЛЕЖУК** захистив кандидатську дисертацію з фізики твердого тіла в Інституті металофізики НАН України в 1991 році; докторську дисертацію з фізики в Ганноверському університеті, Німеччина, в 2001 році; докторську дисертацію з фізики магнетизму в Інституті магнетизму НАН України, Київ, Україна, в 2004 році. У 2004-2009 роках був стипендіатом Фонду ім. Гейзенберга, проводив дослідження в Ганноверському університеті,

Гарвардському університеті та в Рейнсько-Вестфальському технічному університеті Аахена (RWTH). З 1995 року – науковий співробітник Інституту магнетизму Національної академії наук України, з 2010 року – професор Інституту високих технологій Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Член-кореспондент Національної академії наук України з 2021 року та член Наукового комітету Національної ради України з питань розвитку науки і технологій з 2017 року, де він також є головою комітету з 2021 року.

**ОЛЕКСАНДР КРАВЧЕНКО** – керуючий партнер офісу McKinsey & Company в Україні, лідер групи енергетики та матеріалів у Центральній та Східній Європі, а також ключовий член групи металургії та гірничодобувної промисловості, де його діяльність сфокусована на ланцюжку створення доданої вартості у металургійній галузі. Окрім роботи з клієнтами приватного сектору, Олександр також із задоволенням підтримує роботу McKinsey з державним сектором в Україні та за її межами.

Поза роботою Олександр є членом Ради директорів Київської школи економіки.

**МАРІАННА КУДЛЯК** – економістка з дослідницькими інтересами в галузі макроекономіки, економіки праці та споживчого фінансування. Вона працює науковою радницею у Федеральному резервному банку Сан-Франциско. Вона також є запрошеною науковою співробітницею Інституту Гувера Стенфордського університету, науковою співробітницею програми «Монетарна економіка та коливання» Центру досліджень економічної політики (CEPR) та Інституту економіки праці (IZA), а також старшою науковою співробітницею Міжнародного центру економічного аналізу (ICEA).

Докторка Кудляк отримала ступінь кандидата економічних наук (PhD) в Університеті Рочестера під керівництвом професора Марка Білса. Народилася у Львові. Навчалася у Львівському фізико-математичному ліцеї, отримала ступінь бакалавра та спеціаліста з економіки у Державному університеті «Львівська політехніка», а також ступінь магістра з економіки в Економічному освітньо-науковому консорціумі при Києво-Могилянській академії.

Серед іншого докторка Кудляк досліджувала проблеми безробіття, заробітної плати, пошуку роботи в Інтернеті, іпотечного дефолту, молодих позичальників, нерівності. Доктор Кудляк входить до топ-110 жінок-економісток світу (за останні десять років публікацій) за версією IDEAS/RePEc.

**ДЖОНАТАН ЛЕНЕ** – науковий співробітник Стокгольмського інституту перехідних економік (SITE) – Стокгольмської школи економіки. Його дослідження зосереджені на виборах, бюрократії та врядуванні в країнах, що розвиваються. Він захистив докторську дисертацію в Паризькій школі

економіки. Раніше він працював у відділі досліджень офісу головного економіста Європейського банку реконструкції та розвитку.

**СНІЖАНА ЛЕУ-СЕВЕРИНЕНКО**, докторка філософії (PhD), має 16-річний досвід координації та управління проектами та заходами донорських організацій ЄС та США, а також понад 10-річний досвід викладання від початкової до вищої ланки освіти. Наразі пані Леу-Севериненко є старшою менеджеркою з розвитку трудових ресурсів проекту USAID «Економічна підтримка України» (ERA) та співпрацює з університетами-партнерами проекту ERA з метою задоволення потреб та вирішення проблем, із якими стикаються навчальні заклади у сфері розвитку трудових ресурсів та надання більш якісних послуг з підвищення кваліфікації. Сфери дослідницької діяльності охоплюють професійну освіту і навчання, навчання на робочому місці, порівняльну педагогіку та стандартизацію освіти.

**КАТЕРИНА МАЙНЗЮК** – економістка з питань розвитку з досвідом підтримки реформ у сфері управління державними фінансами, соціальної політики та фіскальної децентралізації в Україні, на Західних Балканах, у Центральній Азії, Східній Азії та Тихоокеанському регіоні. Після Революції Гідності в Україні вона зосередилася на наданні технічної підтримки українському уряду, працюючи з Міністерством охорони здоров'я над розробкою реформи фінансування системи охорони здоров'я в країні та з Міністерством фінансів над поліпшенням управління державними видатками та підвищенням ефективності витрат на програми розвитку людського капіталу. Вона отримала ступінь магістра з досліджень розвитку (спеціалізація – економіка) у Лондонській школі економіки та політичних наук, Великобританія, та ступінь бакалавра економіки (спеціалізація – соціологія) у Національному університеті «Києво-Могилянська академія», Україна.

**АДРІАННА МЕРФІ** є доценткою кафедри досліджень та політик систем охорони здоров'я Лондонської школи гігієни та тропічної медицини та співдиректоркою Центру глобальних хронічних захворювань при Школі. Наразі вона є стипендіаткою програми UKRI Future Research Leader Fellowship для вивчення реакції систем охорони здоров'я на хронічні захворювання в країнах із низьким та середнім рівнем доходу, а також у кризових ситуаціях. Раніше Адріанна була стипендіаткою Wellcome Trust Fellowship, спрямованої на покращення показників витрат на охорону здоров'я та фінансового захисту в цих контекстах. Вона працювала з партнерами в Україні, включаючи Бюро ВООЗ в Україні та з Харківським національним університетом ім. В.Н. Каразіна, над дослідженням соціальних детермінант здоров'я та витрат на охорону здоров'я. Адріанна має ступінь магістра глобального здоров'я Гарвардського університету, Школи громадського здоров'я та ступінь бакалавра соціальної

психології Університету Британської Колумбії.

**ТИМОФІЙ МИЛОВАНОВ** закінчив Київський політехнічний інститут (менеджмент) у 1997 році та Києво-Могилянську академію за спеціальністю «Економічна теорія» у 1999 році. У 2004 році отримав ступінь доктора філософії з економіки в Університеті Вісконсину у Медісоні (США). Протягом своєї професійної кар'єри тривалий час викладав у європейських та американських університетах, зокрема у Рейнському університеті ім. Фрідріха-Вільгельма в Бонні, Пенсильванському та Пітсбурзькому університетах. Наукові інтереси Тимофія охоплюють такі сфери, як теорія ігор та контрактів, інституційний дизайн. Його статті на цю тематику публікувалися у провідних міжнародних наукових журналах, серед яких *Econometrica*, *American Economic Review*, *Review of Economic Studies*. Під час Революції Гідності спільно з іншими провідними економістами України та світу заснував платформу *VoxUkraine*, покликану підвищити рівень економічної дискусії в Україні.

**ІВАН МІКЛОШ** – колишній Віце-прем'єр-міністр та Міністр фінансів Словацької Республіки (2002-2006, 2010-2012), Віце-прем'єр-міністр з питань економіки (1998-2002) та Міністр приватизації (1991-1992). Співзасновник і керівник економічного аналітичного центру MESA10 (1992-1998). У 2006-2010 та 2012-2016 роках був депутатом парламенту. У 2014 році був повторно призначений Президентом MESA10 та увійшов до складу Міжнародної консультативної ради Національної ради реформ України та платформи *VoxUkraine*. Протягом 2015-2016 років обіймав посади головного радника Міністра фінансів України та радника Міністра економічного розвитку і торгівлі України. З квітня 2016 року по серпень 2019 року – головний економічний радник Прем'єр-міністра України. Він є головою Стратегічної групи радників з підтримки реформ в Україні та співзасновником українського економічного аналітичного центру «Центр економічної стратегії». Міклош був одним із провідних діячів економічних перетворень у Словацькій Республіці. Він зробив значний внесок у вступ Словацької Республіки до ОЕСР, ініціював проведення масштабної та ефективної податкової реформи. Очолював урядову програму економічної реструктуризації та фіскальної консолідації.

**БЕРОНІКА МОВЧАН** є науковою директоркою Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) у Києві, Україна. Її основні дослідницькі інтереси – торговельна політика, включно з питаннями, пов'язаними з СОТ та ЄС, регіональна інтеграція, нетарифні заходи та моделювання політики. З 2015 року вона очолювала українську команду в проекті «Розуміння угод про асоціацію та поглиблені зони вільної торгівлі ЄС з Україною, Молдовою та Грузією», що реалізовувався консорціумом Центру європейських політичних досліджень (Бельгія) та фінансувався урядом

Швеції. Вона була керівницею групи/експерткою з питань торгівлі у багатьох міжнародних проектах у Східній Європі, Південному Кавказі та Центральній Азії. Вона є асоційованою консультанткою Berlin Economics GmbH, Німеччина; членкинею редакційної колегії VoxUkraine та Науково-консультативної ради ІАМО. Здобула ступінь магістра економіки в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» в Україні; була запрошеною науковою співробітницею Стенфордського університету, США.

**АЛЕКС НІКОЛЬСЬКО-РЖЕВСЬКИЙ** є професором економіки в Бізнес-коледжі Ліхайського Університету та радником з питань розвитку досліджень Міжнародного валютного фонду. Алекс отримав ступінь доктора економіки в Х'юстонському університеті та ступінь магістра фізики в Одеському національному університеті. Алекс Нікольсько-Ржевський займається дослідженнями в галузі макроекономіки та фінансів. Він отримував численні дослідницькі гранти, а його роботи неодноразово цитувалися в Конгресі США.

**АННА НОВОСАД** – українська освітня діячка. Багато років працювала на різних посадах у Міністерстві освіти і науки України, в тому числі була міністеркою у 2019-2020 роках. Анна сприяла та очолювала реформу загальної середньої освіти в Україні, а також була лідеркою реформи фінансування вищої освіти. У 2021/2022 роках Анна завершила стипендіальну програму імені Х'юберта Хамфрі в Університеті Вандербільта в США. Наразі Анна очолює благодійний фонд SavED, метою якого є відновлення доступу до освіти в Україні після наслідків російської агресії.

**АНДРІЙ ПАРХОМЕНКО** – доцент Школи бізнесу імені Маршалла Університету Південної Каліфорнії. Його наукові інтереси включають регіональну економіку, міську економіку та житлове будівництво. У своїх останніх роботах він досліджував наслідки дистанційної роботи для регіонального розподілу економічної активності, вплив правил землекористування на місцеві та загальні економічні показники, взаємозв'язок між цінами на житло та поляризацією робочих місць на місцевих ринках праці тощо. Андрій виріс у Києві, отримав ступінь бакалавра з економіки у Київському національному економічному університеті та ступінь кандидата економічних наук (PhD) в Автономному університеті Барселони.

**ОЛЕКСАНДР ПИВОВАРСЬКИЙ** – директор з розвитку ринків капіталу Європейського банку реконструкції та розвитку, до якого він приєднався у 2008 році на посаді провідного економіста Офісу головного економіста. Згодом він працював старшим радником у Департаменті корпоративної стратегії Банку та заступником директора в Офісі Президента. До призначення на нинішню посаду він очолював групу ЄБРР у Білорусі, допомагаючи активізувати зусилля Банку в рамках політичного діалогу в цій країні. До приходу в банк



він працював в МВФ, де брав участь у переговорах щодо стабілізаційних програм у різних країнах світу. Він також очолював консультативну програму з питань реформ в Україні в Гарвардському інституті міжнародного розвитку. Пан Пивоварський має ступінь магістра та доктора наук з державної політики Гарвардського університету, а також диплом Київського університету.

**КЕРОЛ ПРОППЕР** – професорка економіки в Імперському коледжі Лондона на кафедрі економіки та державної політики. Керол Проппер була удостоєна звання Дами в новорічній церемонії нагородження 2021 року на знак визнання її громадських заслуг в галузі охорони здоров'я та економіки. Її дослідження зосереджені на впливі стимулів на якість надання медичної допомоги та продуктивність системи охорони здоров'я, а також на розробці та наслідках стимулів у державному секторі та на розмежування державних та приватних ринків. У 2016-19 роках була заступницею декана з навчальної та наукової роботи Імперської бізнес-школи, у 1998-2009 роках – співдиректоркою та директоркою Центру ринкової та громадської організації Брістольського університету, а у 1997-2007 роках – співдиректоркою Центру аналізу соціальної ізоляції Лондонської школи економіки. З 2016 року є заступницею редактора Vox EU. Вона є чинною Президенткою Королівського економічного товариства та членкинею експертної комісії з основних економічних викликів при Президенті Франції Макроні. Вона займалася широким спектром громадської діяльності, в тому числі була Головою Ради дослідницьких грантів ESRC у 2005-09 роках, членкинею Ради ESRC у 2005-09 роках, членкинею Ради Королівського економічного товариства у 2000-2005 роках. У 2010 році Проппер була нагороджена орденом Британської імперії за заслуги в галузі суспільних наук. Ця нагорода є визнанням її досліджень в галузі суспільної економіки та економіки охорони здоров'я, а також її роботи з колегами з інших суспільних наук та медичних дисциплін. У 2014 році вона була обрана членкинею Британської академії, а у 2018 році – міжнародною членкинею Національної академії медицини.

**ВЛАДИСЛАВ РАШКОВАН** є альтернативним виконавчим директором МВФ, який представляє Україну та ще 14 держав у Виконавчій Раді Фонду. До приходу в МВФ він обіймав посаду заступника голови та члена правління Національного Банку України (НБУ). До приходу в НБУ в 2014 році пан Рашкован вісім років працював в UniCredit Group, займаючи посаду фінансового директора та заступника генерального директора UniCredit Bank Україна. У 2000 році працював стратегічним консультантом у сфері M&A. Він активно займається громадською діяльністю, був співголовою Банківсько-фінансового комітету Американської торговельної палати в Україні в 2010-2013 роках, а також входив до складу Наглядової ради Київської школи економіки в 2012-2014 роках. У 2000 році закінчив банківський факультет Одеського державного



економічного університету, а потім працював науковим співробітником Університету Генуї (Італія) та Інституту світової економіки Угорської академії наук.

**МАР РЕДЖАН** – професорка економіки Північно-Західного університету та наукова співробітниця Барселонської школи економіки. Її робота зосереджена на електроенергетиці та кліматичній політиці. Вона розробляє моделі та кількісні інструменти для аналізу наслідків енергетичного переходу, зосереджуючись на інтеграції відновлюваних джерел енергії та питань розподілу. Вона отримала кілька нагород, включаючи стипендію Слоуна та нагороду PECASE. У своїй політичній роботі вона співпрацювала з Каліфорнійською радою з повітряних ресурсів, вивчаючи питання зменшення викидів у їхній програмі торгівлі квотами на викиди парникових газів. Вона також брала участь у комісії експертів, яка консультувала французького президента з питань кліматичної політики.

**КЕННЕТ РОГОФФ** – професор Моріца Боаса в Гарвардському університеті та колишній головний економіст МВФ. Його впливова книга 2009 року у співавторстві з Кармен Рейнхарт «Цього разу все по-іншому: Вісім століть фінансової нерозсудливості» демонструє дивовижну кількісну схожість витоків та наслідків боргових та фінансових криз у різних країнах в різний час. Рогофф також відомий своїми новаторськими роботами з питань незалежності центральних банків та обмінних курсів. Він є співавтором широко використовуваного підручника для аспірантів «Основи міжнародної макроекономіки». Його книга 2016 року «Прокляття готівки» розглядає минуле, сьогодення та майбутнє валюти від стандартизованого карбування монет до криптовалют. Його щомісячна авторська колонка з питань глобальної економіки публікується в більш ніж 50 країнах світу.

Рогофф є обраним членом Національної академії наук та Американської академії мистецтв і наук. Він довгий час входив до десятки найбільш цитованих економістів, а також є міжнародним гросмейстером з шахів.

**ЖЕРАР РОЛАН** приєднався до професорсько-викладацького складу Університету Берклі у 2001 році. Він отримав ступінь доктора філософії (PhD) у Вільному університеті Брюсселя у 1988 році і викладав там у 1988-2001 роках. Професор Ролан також є науковим співробітником Центру досліджень економічної політики (CEPR), де він був програмним директором з 1995 по 2006 рік. Він є редактором «Журналу порівняльної економіки» (Journal of Comparative Economics), а також був асоційованим редактором кількох інших журналів. Серед нагород та відзнак професора Ролана – медаль Гельсінського університету, ступінь кавалера ордену Леопольда II, а також включення до довідників «Хто є хто у світі», «Хто є хто в Америці» та «Хто є хто в економіці з 1776

року». У 1998-1999 роках він був науковим співробітником Центру перспективних досліджень поведінкових наук у Стенфорді. Був програмним головою П'ятого Нобелівського симпозіуму з економіки, присвяченого економіці перехідного періоду в 1999 році. У 2001 році йому було присвоєно звання професора імені Жана Моне у Вільному університеті Брюсселя, а у 2002 році він отримав звання почесного професора Ренмінського університету Китаю.

**ІЛОНА СОЛОГУБ** – наукова редакторка «Вокс Україна». Протягом 2011-2019 рр. Ілона працювала в KSE як дослідник і директор з політичних та економічних досліджень. До цього Ілона працювала в банківському секторі, виконуючи аналіз ринкових та операційних ризиків. Має досвід розробки та впровадження моделей ринкових ризиків та підготовки аналітика на різні теми, включаючи українську та світову економіку, науку, політику тощо, а також досвід маркетингових досліджень. Вона також викладала економетрику в Києво-Могилянській академії.

**ДЖАНКАРЛО СПАНЬОЛО** – професор економіки Римського університету Тор Вергата та Стокгольмського університету, науковий співробітник Стокгольмського інституту економіки перехідного періоду (SITE), Інституту економіки та фінансів Ейнауді (EIEF), Центру досліджень економічної політики (CEPR) та MaCCI. Він є міжнародно визнаним експертом з питань конкурентної політики, державних закупівель та боротьби з корупцією. Він опублікував багато широко цитованих наукових статей у провідних міжнародних академічних журналах та був співредактором «Довідника із закупівель» видавництва Кембриджського університету. Він заснував та протягом чотирьох років очолював дослідницький підрозділ в Італійському центральному агентстві закупівель (Consp), а також консультував багато національних та міжнародних установ, включаючи Світовий банк, Парламент ЄС та Європейську комісію. У 2017 році він працював в Україні у співпраці з Київською школою економіки, навчаючи посадових осіб, відповідальних за державні закупівлі, та допомагаючи розробляти прозорі та ефективні процедури закупівель.

**ЄГОР СТАДНИЙ** – проректор Київської школи економіки (KSE). У 2019-2020 роках обіймав посаду заступника Міністра освіти і науки України. До цього працював в аналітичному центрі Cedos (Київ, Україна) та консультантом Світового банку з питань аналізу державної політики у сфері освіти.

**РАЛЬФ ДЕ ХААС** є директором з досліджень Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) та за сумісництвом професором фінансів у Левенському університеті. Він також є науковим співробітником Центру досліджень економічної політики (CEPR); членом дослідницької та стратегічної мережі CEPR зі сталого фінансування; науковим співробітником

Європейського банківського центру; науковим співробітником Центру європейських економічних досліджень ZEW-Лейбніца; а також директором-практиком Асоціації фінансового менеджменту (FMA). Він здобув ступінь доктора філософії з економіки (PhD) в Утрехтському університеті та отримав стипендію Віллема Ф. Дуйзенберга у 2014 році. Його дослідження лежать на перетині емпіричної банківської справи та економіки розвитку. Він особливо цікавиться доступом фірм та домогосподарств до фінансових послуг; аспектами стабільності глобальної банківської системи; фінансами та зеленим зростанням; а також роллю ґендеру в економіці.

**НАТАЛІЯ ШАПОВАЛ** – віце-президентка з політичних досліджень Київської школи економіки та керівник KSE Institute. З початку війни Наталія та команда KSE Institute зосередилися на наданні безпосередньої науково-аналітичної підтримки з питань санкцій, збитків, продовольчої безпеки та відбудови для Офісу Президента, Кабінету Міністрів України та Міжнародної робочої групи з санкцій для Росії Єрмака-Макфола. Наталія має десятирічний досвід роботи в дослідженнях політики та консалтингових проектах у сфері державних закупівель, охорони здоров'я та фармацевтичної промисловості та стратегічного розвитку приватного сектору. Наталія була радником для кількох державних стратегій, зокрема економічного, регіонального розвитку та інвестицій.

**МОНІКА ШНИЦЕР** – професорка економіки Мюнхенського університету. Її поточні дослідження зосереджені на інноваціях, конкурентній політиці та транснаціональних корпораціях. Вона також працювала над трансформацією колишніх планових економік. Вона читала лекції в Массачусетському технологічному інституті, Стенфордському університеті, Єльському університеті, Каліфорнійському університеті, Берклі та Гарвардському університеті. Понад 20 років вона активно консультує уряд Німеччини та Європейську комісію з питань політики, в тому числі як заступниця голови Експертної комісії з питань досліджень та інновацій, а також як членкиня Економічної консультативної групи з питань конкурентної політики Генерального директорату з питань конкуренції. З квітня 2020 року є членкинею Німецької ради економічних експертів, а в жовтні 2022 року була обрана її головою.