

ВІД ЦІЛЕЙ ДО РЕЗУЛЬТАТІВ: ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ ОЧИМА СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Звіт Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС щодо оцінки реалізації Україною окремих положень Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом

- Ратифікація Римського статуту
- Ефективність судової влади
- Управління водними ресурсами
- Зміцнення наукового потенціалу України
- Доступність інформаційно-комунікаційних технологій
- Захист прав споживачів
- Дотримання рівності та недискримінації в галузі зайнятості
- Розвиток професійно-технічної освіти

ВІД ЦІЛЕЙ ДО РЕЗУЛЬТАТІВ: ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ ОЧИМА СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Звіт Української сторони Платформи громадянського суспільства
Україна–ЄС щодо оцінки реалізації Україною окремих положень
Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом

Цей аналітичний звіт підготовлено під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС за сприяння проекту «Громадська синергія», що фінансується Європейським Союзом та Міжнародним фондом «Відродження»

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і не обов’язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

«Громадська синергія»

Проект «Громадська синергія» спрямований на посилення участі громадськості у впровадженні євроінтеграційних реформ в Україні шляхом розбудови інституційної спроможності. Також проект «Громадська синергія» покликаний посилити діяльність Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС (УС ПГС) та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Проект фінансується Європейським Союзом і Міжнародним фондом «Відродження» та реалізується Європейською програмною ініціативою МФВ.

Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС

Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС (УС ПГС) є частиною Платформи громадянського суспільства Україна–ЄС — органу громадського контролю за виконанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, створеного у відповідності до ст. 469-470 Угоди. УС ПГС складається з 15 членів-представників різних секторів громадянського суспільства – громадських об’єднань, профспілок та організацій роботодавців, які затверджені Асамблеєю УС ПГС. УС ПГС спирається на роботу 6 тематичних робочих груп, які загалом налічують понад 240 організацій-членів.

Робочі групи під егідою УС ПГС:

1. «Політичний діалог, зовнішня та безпекова політика»
2. «Свобода, юстиція, права людини»
3. «Економічна співпраця, зона вільної торгівлі, транскордонне співробітництво»
4. «Зайнятість, соціальна політика, рівні можливості та здоров’я»
5. «Енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату»
6. «Наука та технології, інформаційне суспільство, освіта, навчання та молодь, культура і спорт»



Ратифікація та імплементація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) 1998 року та пов'язаних із ним документів (ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Олександра Матвійчук**

Зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості (ст.14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Дмитро Вітвіцький**

Якість води, управління водними ресурсами та впровадження норм Водної рамкової директиви ЄС (ст. 363 та 365 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Ганна Цветкова**

Зміцнення наукового потенціалу України для вирішення національних і глобальних викликів та підвищення її конкурентоспроможності (ст. 374-376 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Юлія Безвершенко**

Забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та якісних електронних послуг (ст. 389-395 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС) — **Володимир Ночвай**

Захист прав споживачів (ст. 415 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Наталія Борадачова**

Рівність та недискримінація в галузі зайнятості, соціальної політики та послуг (глава 21 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Марфа Скорик, Ростислав Дзундза**

Професійно-технічна освіта та навчання (ст. 432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) — **Родіон Колишко**

Упорядники дослідження

Роман Кобець — старший аналітик проекту «Громадська синергія»

Михайло Кольцов — аналітик проекту «Громадська синергія»

Ярослав Литвиненко — молодший аналітик проекту «Громадська синергія»



ЗМІСТ

Список скорочень.....	5
Резюме.....	6
Методологія.....	8
Розділ 1. Ратифікація та імплементація Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) 1998 року та пов'язаних із ним документів (ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	10
Розділ 2. Зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості (ст.14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	16
Розділ 3. Якість води, управління водними ресурсами та впровадження норм Водної рамкової директиви ЄС (ст. 363 та 365 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	25
Розділ 4. Зміцнення наукового потенціалу України для вирішення національних і глобальних викликів та підвищення її конкурентоспроможності (ст. 374-376 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	32
Розділ 5. Забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та якісних електронних послуг (ст. 389-395 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС)	39
Розділ 6. Захист прав споживачів (ст. 415 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	48
Розділ 7. Рівність та недискримінація в галузі зайнятості, соціальної політики та послуг (глава 21 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	56
Розділ 8. Професійно-технічна освіта та навчання (ст. 432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)	62



e-IRG — e-Infrastructure Reflection Group

ERA — Європейський дослідницький простір

ESFRI — The European Strategic Forum for Research Infrastructures

HDM initiative — Harmonizing Digital Markets of the EU and Eastern Partnership Neighbors

PSF — Policy Support Facility

АТО — Антитерористична операція

ВКУ — Водний кодекс України

ВРД — водна рамкова директива ЄС

ВРУ — Верховна Рада України

ДБН — державні будівельні норми

Держпродспоживслужба — Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів

ДСА — Державна судова адміністрація

ІКТ — інформаційно-комунікаційні технології

КМУ — Кабінет Міністрів України

МЕРТ — Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

МКС — Міжнародний кримінальний суд

МОН — Міністерство освіти і науки України

МСП — Міністерство соціальної політики України

НАЗК — Національне агентство з питань запобігання корупції

НАНУ — Національна академія наук України

Нацдержслужба — Національне агентство України з питань державної служби

НДІ — Науково-дослідний інститут

НКП — Національний контактний пункт

НКРЗІ — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації

НУО — неурядова організація

ОВВ — органи виконавчої влади

ООН — Організація Об'єднаних Націй

ПТНЗ — професійно-технічні навчальні заклади

ПТО — професійно-технічна освіта

ПУРБ — План управління районами басейнів

УРАН — Українська науково-освітня телекомунікаційна мережа

Урядовий Офіс — Урядовий Офіс з європейської та євроатлантичної інтеграції

УС ПГС — Українська сторона Платформи громадянського суспільства

ЦОВВ — Центральні органи виконавчої влади



Звіт «Від цілей до результатів: виконання Угоди про асоціацію очима стейкхолдерів» підготовлений Українською стороною Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС за підтримки проекту «Громадська синергія». Він присвячений оцінці реалізації органами державними влади України протягом січня 2015 – березня 2017 рр. положень 8 сфер Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Оцінювання здійснювалось у формі аналізу та обговорення за участі різних стейкхолдерів. В основі методології лежав підхід т.зв. «дерев цілей», моделювання необхідних рішень та заходів, які необхідно ухвалити або здійснити уповноваженим виробникам державної політики задля повної реалізації відповідних частин і положень Угоди про асоціацію – з наступним ретроспективним співставленням з ними рішень і заходів, що були ухвалені і реалізовані протягом січня 2015 – березня 2017 рр., за критеріями: фактичної наявності, адекватності, повноти та відкритості.

Результати показують, що методологічний підхід побудови «дерева цілей» добре підходить для планування належного, повного та ефективного виконання неоднорідно прописаних положень Угоди про асоціацію. Цей підхід може бути застосований і у випадках чітко прописаних безпосередньо в основному тексті Угоди завдань імплементації (захист прав споживачів), і у випадках стислого посилання у тексті Угоди на додатки зі списками директив ЄС, з якими слід гармонізувати національне законодавство (протидія дискримінації), і у випадках відсутності «жорстких» зобов'язань (положення Угоди на кшталт «Сторони співпрацюють», як у випадку професійно-технічної освіти).

Головними висновками дослідження є:

1. У більшості випадків, органи влади недостатньо повно планують імплементацію об'єктивно неоднорідних положень Угоди про асоціацію. Наприклад, існує надто вузьке розуміння завдань, пов'язаних з вимогою ратифікації Римського статуту та обміну інформацією у галузі професійно-технічної освіти. Часткове пояснення такого стану справ полягає у тому, що у більшості проаналізованих сфер відсутня державна стратегія.
2. Наявний прогрес імплементації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС в сферах, що аналізувались, є нерівномірним. Якщо стосовно наближення водного законодавства Україні вдалося досягнути певного прогресу, то в таких сферах як обмін інформацією в галузі професійно-технічної освіти, подолання дискримінації, ратифікація Римського статуту прогрес фактично відсутній. Стандарти ЄС у сфері електронних комунікацій, науки та обміну інформацією в галузі професійно-технічної освіти впроваджуються повільно.
3. Типовими проблемами імплементації положень Угоди є: затримка наближення законодавства до права ЄС (затягування затвердження проектів нормативних актів, що передбачають впровадження відповідних норм – наприклад, Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність»); недостатньо відкритий процес імплементації (бракує залучення всіх заінтересованих сторін на ранніх етапах до процесів розробки і прийняття відповідних рішень); неповне наближення законодавства (часткове перенесення норм); суперечливий характер імплементації (у сфері протидії дискримінації при прийняттю плані імплементації директив паралельно приймаються законодавчі кроки з протилежним правовим змістом); недостатність вжитих заходів для вирішення наявних проблем (наприклад, у сфері судочинства).
4. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в питаннях приведення законодавства України у відповідність до європейського права у сферах науки, розвитку інформаційного суспільства, захисту прав споживачів, протидії дискримінації є незадовільною. Рівень відкритості рішень та рівень інформування владою щодо своїх кроків на виконання поставлених цілей є недостатнім. Відсутні механізми комунікації та зворотного зв'язку із фаховою спільнотою та стейкхолдерами (у сфері науки та інших сферах). Іншими словами, уряду бракує інституцій, спроможних оцінювати і аналізувати наслідки державної політики і готових надавати на цій підставі обґрунтовані пропозиції щодо її зміни.
5. У більшості проаналізованих випадків державними органами не здійснюється моніторинг ефективності впровадження нових законодавчих норм після їх ухвалення.

6. Інституційно-організаційна структура, необхідна для імплементації положень Угоди про Асоціацію, є недостатньо ефективною. Наприклад, діяльність спільного Комітету Україна — ЄС зі співробітництва в галузі науки та технологій є неефективною та непрозорою.
7. У всіх випадках фінансові інструменти та кошти, необхідні для імплементації, не закладені в бюджет. Наприклад, регіональне співробітництво здійснюється переважно за кошти та за активного сприяння закордонних партнерів. Існує постійне зволікання із виконанням фінансових зобов'язань українською стороною у процесі імплементації двосторонніх проектів у рамках міжнародного співробітництва у сфері науки та технологій.
8. Всі ці недоліки імплементації Угоди не дозволяють скористатися тими можливостями, які вона відкриває для України та її громадян. Так, відсутність спеціальної державної стратегії сприяння широкомасштавному доступу до Інтернету призводить до стихійного і незадовільного за своїми темпами розвитку національної інфраструктури доступу. Можливості участі в європейських програмах досліджень та створення нових технологій у співпраці з бізнесом Україною не використовуються повною мірою. На ринку праці та послуг залишається системна дискримінація.

Головні рекомендації Уряду за результатами проведеного аналізу, обговорення та оцінювання:

1. Належним чином поставитися до планування повної та ефективної імплементації положень Угоди про асоціацію, у тому числі т.зв. «м'яких» зобов'язань (де немає вимог гармонізації законодавства з правовими актами ЄС).
2. Провести аудит («скрінг») поточного українського законодавства на предмет відповідності до положень міжнародного та європейського права. Звернутися до сторони ЄС за допомогою у реалізації цього завдання, а також залучити представників стейкхолдерів та українських недержавних експертів.
3. Налагодити інформування стейкхолдерів органами влади про процес розробки рішень, проведення заходів та їхні результати.
4. Запровадити систематичний моніторинг прогресу планованих реформ включно з моніторингом ефективності впровадження нових законодавчих норм після їх ухвалення.
5. Провести аналіз українського та міжнародного досвіду практичної реалізації державних стратегічних документів (в сферах управління водними ресурсами, протидії дискримінації, підтримки інновацій та науки, інформаційного суспільства, захисту прав споживачів).
6. Запровадити програми підготовки кадрів необхідної спеціалізації та провести навчальні заходи з підвищення кваліфікації службовців та працівників (в сферах басейнового управління, захисту прав споживачів, запобігання дискримінації).
7. Закласти у бюджет фінансові інструменти та кошти, необхідні для імплементації Угоди. Забезпечити необхідну фінансову та організаційну підтримку діяльності Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, Національного фонду досліджень, наукової програми супроводу впровадження басейнового управління, рад професійно-технічної освіти. Здійснити аудит дослідницької інфраструктури державних наукових установ та ВНЗ.



Предметом дослідження стали рішення та заходи уряду і парламенту України щодо реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ухвалені з 1 січня 2015 року до 31 березня 2017 року.

Організатори дослідження вирішили відмовитися від традиційної форми проведення моніторингового дослідження шляхом порівняння запланованих заходів з реалізованими. Таке рішення обумовлено:

- ▶ відсутністю у представників УС ПГС інших, окрім офіційної урядової звітності, джерел інформації про заходи з імплементації положень Угоди про асоціацію, що позбавляло подібний зовнішній моніторинг вагомої «додаткової вартості»;
- ▶ значним обсягом інформації та відсутністю можливостей охопити під час дослідження усі напрямки діяльності органів влади з виконання зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію.

Відтак, за методологію дослідження було обрано моніторингове оцінювання виконання необхідних кроків з реалізації Україною конкретних глав та положень Угоди про асоціацію.

Специфіка цього дослідження полягає в тому, що:

Моніторинг здійснювали на основі т.зв. «дерева цілей» — моделювання необхідних рішень та заходів, які необхідно ухвалити/здійснити уповноваженим виробникам державної політики задля повної реалізації відповідних частин і положень Угоди про асоціацію та співставлення з ними рішень і заходів, що були ухвалені і реалізовані протягом січня 2015 — березня 2017 рр.

«Дерево цілей» — поширена процедура планування заходів, що часто застосовується як спосіб впорядкування завдань політики, — є графічним відображенням сукупної структури завдань та співвідношень між ними. Завдання в «дереві цілей» мають загальний характер на вершині й поступово деталізуються на нижчих ієрархічних сходинках. Таким чином, найвища частина «дерева» містить широкі цілі, а нижчі рівні презентують цілі, першочергові завдання й завдання другого порядку.

Аналізуючи «дерево цілей» згори донизу, можна отримати відповідь на питання: «Яким чином ми маємо виконувати це завдання?». Коли ж аналіз рухається у зворотному напрямку, тобто знизу догори, можна отримати відповідь на питання: «Навіщо виконувати це завдання?»

У цьому дослідженні «дерево цілей» використано не проєктивно (ex-ante), стосовно майбутніх дій та рішень, а ретроспективно (ex-post), стосовно тих з них, які б мали відбутися.

В усіх випадках цілями першого рівня обрані конкретні положення/розділи Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Обрання конкретних глав та положень Угоди про асоціацію здійснювали Робочі групи УС ПГС.

Комплексний характер цього звіту має на меті не тематичну повноту проведеного дослідження, а **багатоаспектний характер обговорення та оцінювання** рішень та заходів державних органів влади **за участі представників різних стейкхолдерів**. Ці оцінки є узагальнюючим результатом відповідних оцінок представників стейкхолдерів.

Рішення та заходи державних органів влади з реалізації положень Угоди про асоціацію учасники досліджень оцінювали за критеріями:

Факт — оцінка того, чи відбулося ухвалення відповідних рішень, реалізація відповідних заходів.

Адекватність — чи зміст рішень/заходів відповідає суті того, що мало бути зроблено.

Повнота — якою мірою рішення виконує відповідне завдання (частково, повністю).

Відкритість — ступінь залученості (інклюзивності) стейкхолдерів до процесу розробки/узгодження та реалізації рішення.

Першим оцінювався факт. Цей критерій слугував своєрідним «фільтром» для продовження оцінювання:

або учасники дослідження констатували відсутність будь-яких рішень органів влади щодо відповідної теми у визначений період, і в такому випадку оцінювання припинялося, або ж визнавали наявність таких рішень, що, відповідно, дозволяло продовжувати процес оцінювання.

«Адекватність», «повнота» та «відкритість» оцінювали за 10-бальною шкалою, де 1 — мінімальний показник, 10 — максимальний показник.

Спочатку експерти оцінювали цілі третього рівня «дерева цілей», а згодом — другого рівня. Таким чином, оцінювання пунктів другого рівня є підсумком узагальнення оцінок відповідних пунктів третього рівня.

Спосіб проведення оцінювання: спільне обговорення за участі представників стейкхолдерів та проведення індивідуальних опитувань представників стейкхолдерів. Зі звітами про проведені консультації зі стейкхолдерами можна ознайомитись за посиланням <https://goo.gl/8razRf>.

Процес підготовки звіту

1. У лютому 2017 року старшим аналітиком проекту «Громадська синергія» було проаналізовано різноманітні види моніторингових досліджень, присвячених імплементації Угоди про асоціацію, та запропоновано пілотний варіант проведення звіту на основі «дерева цілей» за участі представників різних стейкхолдерів, розроблено відповідну методологію.
2. У березні 2017 року цю пропозицію підтримало керівництво проекту «Громадська синергія» та запропонувало квотний принцип визначення кількості тематик («дерева») між шістьма робочими групами УС ПГС. Загалом планувалося підготувати моніторингове дослідження за 16 темами. Координаторам робочих груп було доручено підготувати тематичні пропозиції та рекомендувати кандидатури авторів відповідних досліджень.
3. Для рекомендованих авторів досліджень 5 квітня 2017 року було проведено установчий тренінг-інструктаж з роз'яснення методології, організації роботи та комунікації під час проведення дослідження, а також підготовки тексту звіту. Відео тренінгу — <https://www.youtube.com/watch?v=dvLvmAM7nc>.
4. Автори відповідних тематичних напрямків наприкінці квітня 2017 р. надіслали проміжні матеріали, що включали:
 - ▶ первинний проект «дерева цілей»;
 - ▶ список стейкхолдерів, представників яких планується залучити до процесу обговорення та оцінювання;
 - ▶ список рішень та дій органів державної влади України, які слугуватимуть основою для проведення дослідження. Перелік проаналізованих документів знаходиться за посиланням <https://goo.gl/NZD7zr>
5. Протягом 3-5 травня 2017 року аналітиками проекту «Громадська синергія» було проведено 11 консультацій щодо доопрацювання підготовлених матеріалів, уточнення завдання, сприяння в організації робіт та налагодження сталої комунікації.
6. Наприкінці травня автори частин звіту надіслали остаточні матеріали, зміст яких було доопрацьовано та оформлено протягом червня-липня 2017 року. У зв'язку зі змінами авторів та тематики окремих частин звіту заходи зі стейкхолдерами щодо обговорення та оцінювання відбулися на початку липня.



РОЗДІЛ 1.

РАТИФІКАЦІЯ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ РИМСЬКОГО СТАТУТУ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ (МКС) 1998 РОКУ ТА ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НИМ ДОКУМЕНТІВ (СТ. 8 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Міжнародний кримінальний суд є постійною судовою інстанцією з юрисдикцією над особами, які вчинили найжорстокіші порушення прав людини та гуманітарного права, зокрема, злочин геноциду, злочини проти людства, воєнні злочини, злочин агресії. Суд у жодному разі не підміняє собою національну судову систему, адже діє за принципом компліментарності. Суд відкриває провадження тоді, коли держава не бажає або не здатна провести розслідування чи порушити кримінальне провадження належним чином. Учасниками Міжнародного кримінального суду є країни, які ратифікували Римський статут.

Ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду є прямим міжнародним зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Так, стаття 8 Угоди про асоціацію закріплює наступне положення: «Сторони співробітничать з метою зміцнення миру та міжнародного правосуддя шляхом ратифікації та імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) 1998 року та пов'язаних з ним документів».

20 січня 2000 року Україна підписала Римський статут Міжнародного кримінального суду відповідно до розпорядження Президента України від 11 грудня 1999 року №313/99-рп. Але його повній ратифікації завадив Конституційний суд України. Згідно із його висновком від 11 липня 2001 року № 3-в/2001, Римський статут Міжнародного кримінального суду не відповідає Конституції України. Відтак ратифікації Статуту мало передувати внесення змін до статті 124 Конституції України.

Необхідні зміни до статті 124 Конституції України були внесені у 2016 році, стаття була доповнена новою частиною 6 наступного змісту: «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду». Вона набуває чинності у червні 2019 року.

Попри відсутність ратифікації Римського статуту Україна таки визнала юрисдикцію Міжнародного кримінального суду. 17 квітня 2014 року уряд України подав декларацію відповідно до статті 12 (3) Римського статуту, яка визнає юрисдикцію Міжнародного кримінального суду стосовно ймовірних злочинів, скоєних на території України в період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року. А 8 вересня 2015 року уряд України подав другу декларацію відповідно до статті 12 (3) Римського статуту, яка визнає здійснення юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо ймовірних злочинів, скоєних на території України після 20 лютого 2014 року без кінцевої дати.

Таким чином на даний час склалася неординарна ситуація, за якою Україна взяла на себе обов'язки перед Міжнародним кримінальним судом за поданою декларацією про визнання юрисдикції. Але не набула жодних прав, оскільки досі не є учасником Міжнародного кримінального суду.

Запрошені представники стейкхолдерів

➔ Органи влади:

- ▶ Служба безпеки України
- ▶ Генеральна прокуратура
- ▶ Рада суддів
- ▶ Міністерство юстиції
- ▶ Міністерство внутрішніх справ
- ▶ Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин
- ▶ Комітет Верховної Ради України у закордонних справах
- ▶ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

➔ Наукові установи:

- ▶ Київський національний університет імені Тараса Шевченка
- ▶ Національний університет «Києво-Могилянська Академія»

- ▶ Громадські організації
- ▶ Адвокатська дорадча група
- ▶ Українська Гельсінська спілка з прав людини
- ▶ Харківська правозахисна група
- ▶ Експертний центр з прав людини
- ▶ Східноукраїнський центр громадських ініціатив
- ▶ Регіональний центр з прав людини
- ▶ Міжнародна Амністія в Україні
- ▶ Восток СОС

➔ **Окремі представники:**

- ▶ Адвокати
- ▶ Судді
- ▶ Потерпілі
- ▶ Журналісти
- ▶ Незалежні експерти

Учасники опитування-представники стейкхолдерів

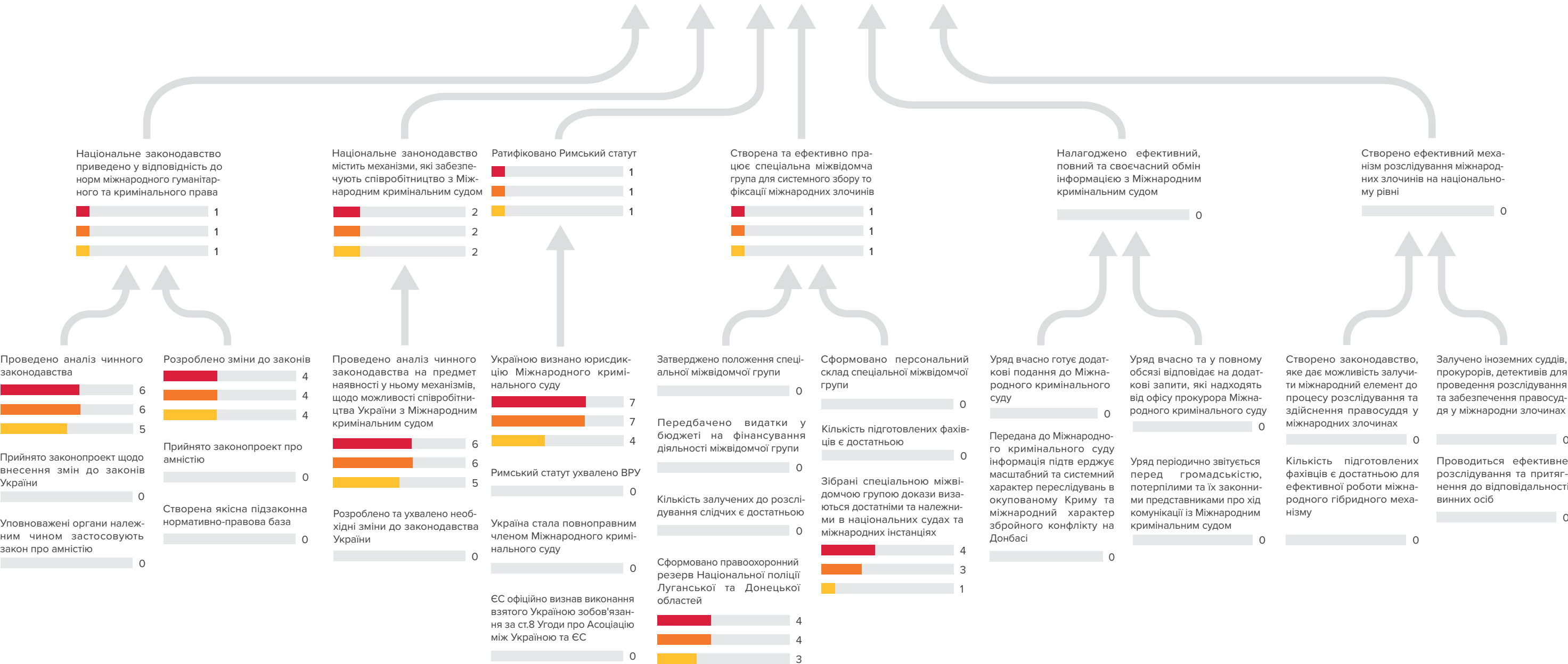
- ▶ Валентина Симоненко, голова Ради суддів України
- ▶ Олена Смірнова, заступник керівника Секретаріату ВР України Уповноваженого з прав людини
- ▶ Костянтин Тарасенко, начальник відділу уповноважених Голови Національної поліції з питань контролю за дотриманням прав людини в поліцейській діяльності
- ▶ Афонін Євген, начальник Слов'янського міського відділу Служби безпеки України, капітан
- ▶ суддя місцевого суду Луганської області (погодилося на консультацію за умови невнесення персональних даних до звіту)
- ▶ Тетяна Фулей, начальник відділу науково-методичного забезпечення підготовки суддівського корпусу національної школи суддів України
- ▶ Володимир Яворський, незалежний експерт, один із авторів подання до Міжнародного кримінального суду щодо «ситуації в Україні»
- ▶ Роман Куйбіда, головний експерт з питань судової реформи Реанімаційного пакету реформ
- ▶ Юрій Белоусов, керівник Експертного центру з прав людини, экс-представник Уповноваженого ВР України з прав людини з питань національного превентивного механізму
- ▶ Олександр Павліченко, голова правління Української Гельсінської спілки з прав людини, заступник директора Харківської правозахисної групи
- ▶ Максим Філіпенко, Координатор кампаній Міжнародної Амністії в Україні, зокрема щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду
- ▶ Олександра Дворецька, координаторка юридичного напрямку Восток СОС
- ▶ Ганна Янова, експерт з питань гендернообумовленого насилля в ході збройного конфлікту Східноукраїнського центру громадських ініціатив
- ▶ Павло Дикань, адвокат, представник потерпілих у міжнародних злочинах, координатор Адвокатської дорадчої групи
- ▶ Марина Ліліченко, адвокат, представник потерпілих у потерпілих у міжнародних злочинах
- ▶ Костянтин Задоя, доцент кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- ▶ Микола Мирний, журналіст Центру інформації про права людини, який веде тему ратифікації Римського статуту
- ▶ Мокроусова Анна, психолог, звільнена цивільна полонена незаконних збройних формувань у Луганську

Дерево цілей

З огляду на зміст статті 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС організаторами дослідження та представниками стейкхолдерів було вирішено застосувати широкий підхід до розкриття цієї теми та включити до неї питання, які стосуються:

- ▶ обміну інформацією із Міжнародним кримінальним судом у контексті розпочатого офісом прокурора попереднього розслідування справи «Ситуація в Україні»;
- ▶ роботи уповноважених органів влади щодо збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО;
- ▶ творення ефективного механізму розслідування міжнародних злочинів на національному рівні.

НАЛАГОДЖЕНО ЕФЕКТИВНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО З МЕТОЮ ЗМІЦНЕННЯ МИРУ ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВОСУДЦЯ ШЛЯХОМ РАТИФІКАЦІЇ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ РИМСЬКОГО СТАТУТУ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ (МКС) 1998 РОКУ



Умовні позначення

Адекватність Повнота Відкритість

Таким чином було визначено 6 головних завдань, необхідних для успішної реалізації положень статті 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

- I. Привести національне законодавство України у відповідність до норм міжнародного гуманітарного та кримінального права.
- II. Передбачити у національному законодавстві України механізми, які забезпечують співробітництво України з Міжнародним кримінальним судом відповідно до положень Римського статуту.
- III. Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду відповідно до взятого Україною зобов'язання за ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.
- IV. Створити та налагодити ефективну роботу спеціальної міжвідомчої групи для системного збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО, за участі державних органів та неурядових організацій, які займаються документуванням таких порушень.
- V. Налагодити ефективний, повний та своєчасний обмін інформацією із Міжнародним кримінальним судом у контексті розпочатого офісом прокурора попереднього розслідування «Ситуації в Україні» за поданими урядом двома деклараціями про визнання його юрисдикції.
- VI. Створити ефективний механізм розслідування міжнародних злочинів на національному рівні.

У рамках виконання цих завдань була передбачена низка заходів, які деталізують їх зміст.

Для приведення національного законодавства України у відповідність до норм міжнародного гуманітарного та кримінального права необхідно:

- ▶ провести аналіз чинного законодавства України щодо його відповідності положенням міжнародного гуманітарного та кримінального права;
- ▶ розробити, ухвалити та підписати Президентом України зміни до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України та інших законів України з метою їх гармонізації з міжнародним гуманітарним та кримінальним правом;
- ▶ розробити, ухвалити, підписати Президентом України та належним чином застосовувати уповноваженими органами закон про амністію на виконання Мінських домовленостей, що передбачатиме повноцінне розслідування та встановлення вини у ході судового процесу, а також неможливість застосування амністії до осіб, які винні у вчиненні міжнародних злочинів;
- ▶ створити якісну підзаконну нормативно-правову базу, яка деталізує визначені в кодексах положення про міжнародні злочини.

Для впровадження у національному законодавстві України механізмів, які забезпечують співробітництво України з Міжнародним кримінальним судом відповідно до положень Римського статуту, необхідно:

- ▶ провести аналіз чинного законодавства України на предмет наявності у ньому механізмів, які б забезпечували можливість співробітництва України з Міжнародним кримінальним судом на засадах Римського статуту;
- ▶ розробити та ухвалити необхідні зміни до законодавства України.

Для ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду відповідно до взятого Україною зобов'язання за ст. 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС необхідно:

- ▶ визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду;
- ▶ ухвалити Римський статут парламентом України;
- ▶ стати повноправним членом Міжнародного кримінального суду;
- ▶ отримати офіційне визнання ЄС виконання взятого Україною зобов'язання за ст.8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Для створення та налагодження ефективної роботи спеціальної міжвідомчої групи для системного збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення антитерористичної операції, за участі державних органів та неурядових організацій, які займаються документуванням таких порушень, необхідно:

- ▶ затвердити положення про спеціальну міжвідомчу групу, яка має здійснювати системний збір та фіксацію міжнародних злочинів, що вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО;
- ▶ сформувати персональний склад спеціальної міжвідомчої групи за участі представників державних органів та неурядових організацій, які займаються документуванням таких порушень;
- ▶ передбачити видатки у бюджеті на фінансування діяльності спеціальної міжвідомчої групи, що має здійснюватися у плановому порядку;

- ▶ підготувати достатню кількість фахівців різних державних органів на програмах підвищення кваліфікації для слідчих та експертів, які безпосередньо залучені до процесу розслідування міжнародних злочинів;
- ▶ залучити до розслідування міжнародних злочинів на території Донецької та Луганської областей достатню кількість слідчих з інших регіонів України;
- ▶ сформувати правоохоронний резерв особового складу Національної поліції Луганської та Донецької областей та запровадити додаткові мотиваційні механізми для роботи її співробітників;
- ▶ отримати визнання зібраних спеціальною міжвідомчою групою доказів як достатніх та належних в національних судах та міжнародних інстанціях.

Для налагодження ефективного, повного та своєчасного обміну інформацією із Міжнародним кримінальним судом за поданими урядом двома деклараціями про визнання його юрисдикції необхідно:

- ▶ вчасно готувати додаткові подання від уряду до Міжнародного кримінального суду, які містять відповіді на питання, окреслені у щорічних звітах про дії офісу прокурора у попередньому розслідуванні в частині «Ситуації в Україні»;
- ▶ вчасно та у повному обсязі відповідати на додаткові запити до уряду, які надходять від офісу прокурора Міжнародного кримінального суду в частині «Ситуації в Україні»;
- ▶ у переданій до Міжнародного кримінального суду інформації підтвердити масштабний та системний характер переслідувань громадян в окупованому Криму та міжнародний характер збройного конфлікту на Донбасі;
- ▶ запровадити періодичне звітування уряду перед громадськістю, потерпілими та їх законними представниками про перебіг комунікації із Міжнародним кримінальним судом.

Для створення ефективного механізму розслідування міжнародних злочинів на національному рівні необхідно:

- ▶ створити законодавство, яке дає можливість залучити міжнародний елемент (іноземних суддів, прокурорів, детективів) до процесу розслідування та здійснення правосуддя у міжнародних злочинах;
- ▶ залучити іноземних суддів, прокурорів, детективів для проведення розслідування та забезпечення правосуддя у питаннях, що стосуються міжнародних злочинів, та допустити до розгляду справ про міжнародні злочини міжнародних присяжних;
- ▶ підготувати достатню кількість фахівців, які безпосередньо залучені до процесу розслідування та встановлення правосуддя у питаннях, що стосуються міжнародних злочинів;
- ▶ проводити ефективне розслідування та притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні міжнародних злочинів в окупованому Криму та в зоні проведення АТО.

Пояснення оцінок

Учасники опитування-представники стейкхолдерів констатували певну роботу уряду щодо аналізу чинного законодавства України для оцінки його відповідності положенням міжнародного гуманітарного та кримінального права. Загалом така робота була оцінена в **5,6 бала**. Також навели як приклад деякі розроблені Адміністрацією Президента та урядом законопроекти, як-от «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за злочини проти людяності» та інші, які мають на меті усунути виявлені під час аналізу недоліки. Але вони звернули увагу на фрагментарність такої роботи та неналежну якість законодавчих ініціатив у виконанні завдання імплементації міжнародних стандартів, що зумовило загальну оцінку цих зусиль у **3,6 бала**. Решта заходів першого завдання були означені як невиконані та, відповідно, отримали оцінку **0 балів**.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів відзначили як таку, що триває, роботу уряду щодо аналізу чинного законодавства України на предмет наявності у ньому механізмів, які б забезпечили можливість співробітництва України з Міжнародним кримінальним судом на засадах Римського статуту. Загальна оцінка такої роботи — **5,6 бала**. Решта заходів на виконання другого завдання були означені як невиконані та, відповідно, отримали оцінку **0 балів**.

Представники стейкхолдерів вважають, що уряд виконав завдання щодо визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду. Вони дали виконанню цього завдання загальну оцінку 6 балів. Йдеться про подання урядом України двох декларацій, 17 квітня 2014 року та 18 вересня 2015 року, відповідно до статті 12 (3) Римського статуту, які визнають юрисдикцію Міжнародного кримінального суду стосовно ймовірних злочинів, скоєних на території України, починаючи із 21 листопада 2013 року. Саме за цими деклараціями офіс прокурора розпочав та наразі продовжує попереднє розслідування у

справі «Ситуація в Україні». Решта заходів з виконання третього завдання, що стосуються безпосередньої ратифікації Римського статуту, були означені як невиконані та, відповідно, отримали оцінку **0 балів**. Представники стейкхолдерів досить низько оцінили рівень організації роботи уряду зі збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО. Переважна більшість заходів на виконання четвертого завдання були означені як невиконані та, відповідно, отримали **оцінку 0**. Учасники опитування констатували практично повну відсутність інформації від уповноважених органів про хід реалізації заходів, що й зумовило значною мірою оцінку в нуль балів. Винятком є завдання з формування правоохоронного резерву для своєчасного поповнення особового складу Національної поліції Луганської та Донецької областей та впровадження додаткових мотиваційних механізмів для роботи співробітників на місцях, яке отримало загальну оцінку **3,5 бала**. Опитані представники стейкхолдерів зважили на проміжне рішення Міжнародного суду ООН у справі «Україна проти Росії», яким було визнано юрисдикцію *prima facie* за Конвенцією про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. І з огляду на це вони оцінили виконання завдання щодо визнання зібраних спеціальною міжвідомчою групою доказів як достатніх та належних в національних судах та міжнародних інстанціях у **2,6 бала**.

Усі заходи у рамках п'ятого завдання були визнані представниками стейкхолдерів як невиконані та отримали **оцінку 0**. Значною мірою така оцінка була зумовлена повною відсутністю інформації від уповноважених органів про хід реалізації заходів. Представники стейкхолдерів відзначили, що попри підготовку кількох подань до Міжнародного кримінального суду, вже близько двох років уряд не надсилає додаткової інформації, яка б містила відповіді на проблемні питання, що постають у щорічних звітах офісу прокурора щодо попереднього розслідування в частині «Ситуації в Україні». Підготовка попередніх подань також не відповідає критерію вчасності, зокрема, офіс прокурора майже півроку вивчав ситуацію в Україні суто за поданнями від правозахисних організацій.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів охарактеризували усі заходи у рамках шостого завдання як невиконані, останні, відповідно, отримали **оцінку 0**. Учасники опитування зазначили, що недореформовані правоохоронна та судова системи, які досі не мали досвіду роботи в умовах збройного конфлікту, зіштовхнулися із раніше не баченою кількістю злочинів, які досить складно розслідувати з огляду на кількість постраждалих, виконавців та інші причини. Уповноваженим органам бракує кваліфікації та досвіду, технічних засобів для спрощення процесу аналізу, тож експерти констатували загальний низький рівень наявних матеріальних та людських ресурсів. Особливої уваги вони надали проблемі низької мотивації слідчих з огляду на ймовірну перспективу тотальної амністії на виконання Мінських домовленостей, залежність від політичної кон'юнктури місцевого та/або загальнодержавного рівнів, а також на недотримання критерію достатньої поінформованості громадськості про хід цих розслідувань. Також більшість опитаних представників стейкхолдерів відзначили відсутність політичної волі вищого керівництва держави до залучення іноземних суддів, прокурорів, детективів для проведення розслідування та забезпечення правосуддя у міжнародних злочинах, а також допущення до розгляду справ про міжнародні злочини міжнародних присяжних.

Висновки

1. Відсутні значні досягнення України у виконанні статті 8 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Єдиним вагомим позитивним досягненням є подання урядом двох разових декларацій, які де-факто поширили юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на Україну, починаючи із 21 листопада 2013 року, а також внесення змін до статті 124 Конституції України, яка відкріє дорогу ратифікації Римського статуту після закінчення трирічного відтермінування набуття чинності цією статтею.
2. Існують засадничі складнощі взаємодії громадськості із органами державної влади у питанні приведення законодавства України у відповідність до міжнародного гуманітарного та кримінального права. Не налагоджено співпрацю з питань системного збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО.
3. Практично повністю відсутня інформація від уповноважених органів щодо збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО; щодо обміну інформацією із Міжнародним кримінальним судом у контексті розпочатого офісом прокурора попереднього розслідування «Ситуації в Україні» тощо.

**➔ Президенту України**

- ▶ Ініціювати створення гібридного механізму із залучення іноземних суддів, прокурорів, детективів для забезпечення правосуддя в Україні у питаннях, що стосуються воєнних злочинів та злочинів проти людяності, та допущення іноземних присяжних до участі у розгляді справ українськими судами про міжнародні злочини.

➔ Верховній Раді України

- ▶ Привести Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України у відповідність до положень міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права;
- ▶ Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду.

➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Завершити оцінку національного законодавства України на предмет його відповідності вимогам міжнародного гуманітарного та кримінального права та за підсумками проведеної оцінки розробити зміни до національного законодавства, зокрема, до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України;
- ▶ Залучити українських та іноземних експертів, представників українських та міжнародних правозахисних організацій, представників Міжнародного комітету Червоного Хреста до оцінки національного законодавства та розробки необхідних законодавчих змін у сфері національного кримінального права та кримінального процесу;
- ▶ Провести повний аналіз національного законодавства України на предмет наявності у ньому механізмів, які б забезпечували можливість співробітництва України з Міжнародним кримінальним судом на засадах Римського статуту, та за підсумками проведеного аналізу розробити зміни до національного законодавства;
- ▶ Розробити план дій з ратифікації та імплементації положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду за участі громадських організацій та підтримувати з ними діалог протягом усього процесу його впровадження.

➔ Генеральній прокуратурі України

- ▶ Сформувати спеціальну міжвідомчу групу для системного збору та фіксації міжнародних злочинів, які вчиняються на території окупованого Криму та в зоні проведення АТО, за участі Міністерства оборони, Генеральної прокуратури, Військової прокуратури, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Міністерства закордонних справ та інших державних органів, неурядових організацій, які займаються документуванням таких порушень;
- ▶ Забезпечити ефективне і незалежне розслідування і притягнення до відповідальності осіб, причетних до вчинення міжнародних злочинів в окупованому Криму та в зоні проведення АТО, а також забезпечити справедливий судовий розгляд та притягнення винних до відповідальності незалежно від сторони, яка їх вчинила, забезпечити доступ до правосуддя для всіх жертв міжнародних злочинів;
- ▶ Налагодити оперативну підготовку подань до Міжнародного кримінального суду, які містять відповіді на питання, окреслені у щорічних звітах про дії офісу прокурора на попередньому розслідуванні в частині «Ситуації в Україні», та запровадити періодичне звітування Генеральної прокуратури перед громадськістю, потерпілими та їх законними представниками.

➔ Раді суддів України

- ▶ Врахувати наявні складнощі у процесі здійснення правосуддя у справах, що стосуються корупційних дій високопосадовців та міжнародних злочинів, вчинених під час збройного конфлікту, з точки зору належного добору суддів для розгляду цих справ, особливих заходів безпеки, належних гарантій неупередженості та підвищених вимог до прозорості;
- ▶ Адресувати запити до країн Європейського Союзу щодо залучення їхніх представників до процедур добору суддів при реалізації спеціалізованої моделі здійснення правосуддя у справах про корупційні дії, вчинені високопосадовцями, а також при реалізації моделі правосуддя перехідного періоду та ініціювати для цього створення належних законодавчих та інституційних умов.



РОЗДІЛ 2.

ЗМІЦНЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ, ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ, ГАРАНТУВАННЯ ЇЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ (СТ.14 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Прагнення досягти мирного вирішення конфліктів, яке має забезпечити діяльність неупередженого та справедливого суду, віддавна було однією з головних ознак європейської культури. Саме тому питанням правосуддя, ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина приділялася велика увага від самих початків створення сучасної об'єднаної Європи. Відчуття правової захищеності, впевненості в можливості успішно відстояти свої права та інтереси є тим підґрунтям, на якому базується як особисте відчуття громадянської свободи, так і розвиток ділової активності та економічне процвітання.

На жаль, в Україні діяльність судів та суддів аж ніяк не гарантує ні того, ні іншого. Незалежність суду все ще залишається метою, попри формально наявні норми та декларації політиків. Згубною традицією за роки незалежності стали: використання суду як інструменту політичної розправи, масштабна корупція, тиск на суддів, намагання державних посадовців здійснювати вплив на судові процеси тощо. Нині в Україні фактично скомпрометовано професію судді та сформовано стійку недовіру до судочинства. Так, за результатами національного опитування, проведеного в 2016 році в рамках проекту «Відкритий Суд», рівень недовіри до судової влади в країні складає 63%.

Тому головним завданням у сфері юстиції є відновлення довіри до судів і суддів в Україні. Саме цій меті підпорядкована масштабна судова реформа, що розпочалася 2014 року одразу по перемозі Революції гідності (Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»). Вона набула обертів після внесення відповідних змін до Конституції України 2016 року, започаткування діяльності нових інституцій (Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності), конкурсного добору суддів та членів колективних органів, які мають безпосереднє відношення до питань організації та функціонування суддівської гілки влади в нашій країні. Реформування судової системи є частиною міжнародних зобов'язань України, зокрема ст.14 Угоди про асоціацію Україна — ЄС та III операційної частини Порядку денного Асоціації.

У межах дослідження з тим, аби встановити ефективність впровадження реформи судової влади, авторами дослідження вибудовано наступне дерево цілей. Проектуючи це дерево цілей, автори прагнули досягти весь ареал реформи, усвідомлюючи взаємовплив різних чинників. Зокрема, прозорість призначення суддів тісно пов'язана з доступом до професії, тому одночасно з'ясовували наявність у молоді бажання працювати в судах. Автори досліджували також ефективність державних антикорупційних заходів у комплексі з рівнем фінансового забезпечення судів. Для встановлення довіри і визнання авторитету суду було важливо встановити, чи достатньо зусиль до цього докладає сама судова влада. Безумовно, автори дослідження також розглянули зміни до законодавства як невід'ємну частину судової реформи.

Запрошені представники стейкхолдерів

- ▶ ГО «Правозахисна організація «Права людини» (м. Київ)
- ▶ РПР Судова група (м. Київ)
- ▶ ГО «Берегиня» (м. Тернопіль)
- ▶ ГО «Станіславська правозахисна група» (м. Івано-Франківськ)
- ▶ ГО «Центр розвитку «САКУРА» (м. Чернівці)
- ▶ Карпатське Агентство Прав Людини «Вестед» (м. Ужгород)
- ▶ ГО «Подільська правозахисна ліга» (м. Хмельницький)
- ▶ ГО «Гармонія» (м. Вінниця)
- ▶ ГО «Інститут судового менеджменту» (м. Київ)
- ▶ ГО «Інститут прикладних та гуманітарних досліджень» (м. Харків).
- ▶ Адвокати та практикуючі юристи Львова, Києва, Ужгорода, Вінниці, Харківка.
- ▶ Представники регіональних ЗМІ Львова, Одеси, Тернополя, Вінниці.
- ▶ Журналісти інтернет-видання «LB» («Лівий берег», м. Київ).

- ▶ Працівники судів Львівської, Івано-Франківської, Закарпатської, Одеської, Київської, Вінницької, Хмельницької областей.
- ▶ Територіальні управління Державної судової адміністрації України (Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської, Чернівецької, Закарпатської, Хмельницької, Вінницької, Київської, Харківської, Одеської областей та міста Києва).
- ▶ Працівники органів прокуратури: Львівської міської, Київської обласної, Тернопільської обласної, Івано-Франківської обласної, Одеської міської прокуратури.

Представники стейкхолдерів, що взяли участь в обговоренні

- ▶ Микола Заверуха — Газета «Експрес», Хмельницький.
- ▶ Марія Коник — заступник начальника ДСА у Львівській області.
- ▶ Наталія Чумак — заступник начальника ТУ ДСА м. Києва.
- ▶ Анастасія Бачинська — адвокат, Ужгород.
- ▶ Ольга Какуліна — в.о. керівника Прес-центру Судової влади.
- ▶ Надія Бойко — керівник апарату Одеського окружного адміністративного суду.
- ▶ Олександр Лебедь — заступник керівника апарату Господарський суд Сумської області. Людмила Безусова-Попович — Апеляційний суд Івано-Франківської області, головний спеціаліст (із забезпечення зв'язків з засобами масової інформації).
- ▶ Деніс Підгорний — прокурор відділу Головної військової прокуратури ГПУ.
- ▶ Олександра Губицька — інтернет-ресурс «Наші гроші. Львів».
- ▶ Андрій Яницький — інтернет-видання «LB» (Київ).
- ▶ Андрій Бурій, Віталій Разік — Регіональний громадський благодійний Фонд «Право і демократія» (м. Львів).
- ▶ Микола Яцков — Карпатська агенція захисту прав людини «Вестед» (м. Ужгород).
- ▶ Андрій Малетин — ГО «Станіславська правозахисна група» (м. Івано-Франківськ).
- ▶ Віталій Місяць — ГО «Подільська правова ліга» (м. Хмельницький).
- ▶ Раїса Панасюк — ГО «Гармонія» (м. Вінниця).
- ▶ Ігор Кухарчук — ГО «Центр розвитку «САКУРА» (м. Чернівці).
- ▶ Віталій Дроботун — ГО «Правозахисна організація «Права людини» (м. Київ).
- ▶ Анатолій Микитишин — адвокат.
- ▶ Андрій Волинець — адвокат.
- ▶ Руслан Таратула — адвокат.
- ▶ Остап Тимчій — адвокат.

Дерево цілей

Експерти, організатори дослідження і представники стейкхолдерів на етапі підготовки та проведення обговорення визначили наступні тези другого рівня цілей:

- I. Залучення нових (не пов'язаних зі старою системою) фахівців у суди.
- II. Відкритість та доступність судів для громадськості.
- III. Зміна процесуального законодавства щодо покращення функціонування судової системи.
- IV. Попередження корупції у судах.
- V. Належне фінансове забезпечення діяльності судових інституцій.

Визначені блоки цілей другого рівня, у свою чергу, було деталізовано шляхом виділення цілей третього рівня.

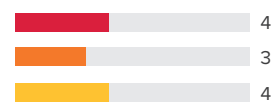
Оновлення вітчизняної судової системи насамперед передбачає залучення нових фахівців, які б внесли сучасні стандарти відкритості та доступності судового процесу, при здійсненні правосуддя ширше застосовували принципи справедливості (а не лише законності, як це є нині), використовували б нові технології та альтернативні способи вирішення спорів тощо. З огляду на це були виокремлені наступні цілі:

- ▶ зацікавленість студентів у проходженні стажування у судах та подальшої роботи в них;
- ▶ проведення відкритих конкурсів для фахівців у сфері права на посаду суддів.

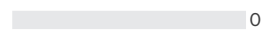
Вітчизняна судова система відзначається своєю закритістю для громадськості. Ознаки закритості проявляються у способах відбору суддів, їхньої оцінки, призначення та переведення в інші суди, дисциплінарних стягнень та проваджень щодо суддів, ефективності роботи суддів, системи оцінки роботи з точки зору оскарження прийнятих суддею рішень та ін. Не у всі суди можна потрапити навіть на відкриті судові засідання. Це може свідчити як про небажання судів бути відкритими для громадськості, так і про відсутність досвіду належного інформування суспільства щодо діяльності судів.

ЗМІЦНЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ, ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ, ГАРАНТУВАННЯ ЇЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ У ВІДПОВІДНОСТІ ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

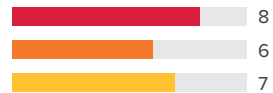
Залучення нових (не пов'язаних з старою системою) фахівців у суди



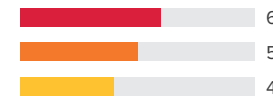
Зацікавлення студентів проходженні стажувань у судах та подальша робота у судах



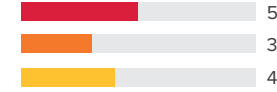
Відкриті конкурси для фахівців у сфері права на посаду суддів



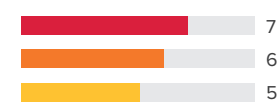
Відкритість та доступність судів для громадськості



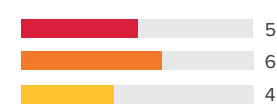
Покращення фізичної доступності судів для осіб з інвалідністю



Налагодження належної комунікації суду та суспільства (наявність працівника по зв'язках з громадськістю у судах)



Доступність і відкритість судових послуг для осіб з інвалідністю



Зміна законодавства щодо функціонування судової системи



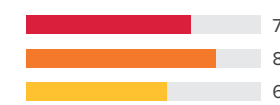
Зміни процесуального законодавства



Попередження корупції у судах



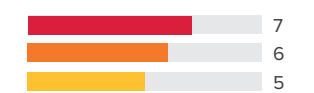
Зміни законодавства щодо притягнення суддів до відповідальності



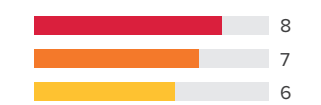
Залучення нових фахівців через комісії по доброчесності



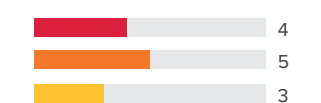
Належне фінансове забезпечення діяльності судових інституцій



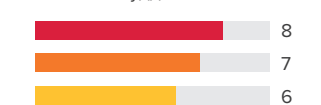
Дотримання стандартів забезпечення для ефективної діяльності суду



Фінансове забезпечення заробітної плати працівникам суду



Зміни в нарахуванні заробітної плати суддів



Умовні позначення

Адекватність Повнота Відкритість

Великі проблеми існують і щодо фізичної доступності судів для осіб з обмеженими фізичними можливостями. За даними Державної судової адміністрації, лише 17% судів мають пандуси. Тому учасникам опитування-представникам стейкхолдерів було запропоновано оцінити такі питання:

- ▶ покращення фізичної доступності судів для осіб з інвалідністю;
- ▶ налагодження належної комунікації суду та суспільства (зокрема, наявність у судах працівників, що відповідають за зв'язки з громадськістю);
- ▶ доступність і відкритість судових послуг для осіб з інвалідністю.

Неефективність діяльності української системи правосуддя також пов'язана зі специфікою процесуального законодавства України. Зокрема, потребують оновлення: дотримання розумних строків розгляду справ, доступність судового процесу для осіб з інвалідністю, застосування сучасних технічних засобів комунікації, єдність судової правозастосовної практики, процесуальна рівність учасників судового процесу, особливо у кримінальних провадженнях, та низка інших. Процесуальні кодекси — основа, на якій здійснюється правосуддя, — не містять норм, які б забезпечували належне представництво інтересів осіб з інвалідністю. Тому автори дослідження також приділили значну увагу змінам процесуального законодавства.

Опитування споживачів судових послуг, проведеного Центром суддівських студій спільно з Радою суддів України та Державною судовою адміністрацією України наприкінці 2014 року, стосовно наявності корупції та хабарництва у судовій системі, виявило основи для аналізу стану корупції та хабарництва у судових інституціях. 11,5% опитаних громадян підтверджують, що їм відомі факти корупційних дій та хабарництва як суддів, так і працівників судів. Стосовно апеляційних судів, цей відсоток значно вищий — 21-26%.

За результатами опитування суддів, проведеного в 2014 році в рамках Моніторингу стану незалежності суддів, 22,2% опитаних суддів підтверджують, що їм відомі факти корупційних дій та хабарництва як суддів, так і працівників судів. Ствердні відповіді суддів апеляційних судів на це питання — 26,9% опитаних, суддів вищих спеціалізованих судів — 34,9%¹.

Тому окрему увагу було приділено шляхам попередження та мінімізації корупції в судовій системі України:

- ▶ зміни законодавства щодо притягнення суддів до відповідальності;
- ▶ залучення нових фахівців через Громадську раду доброчесності.

Без гідного фінансового забезпечення діяльності суддів неможливо розраховувати на залучення кращих фахівців у сфері права до роботи в судах. Фінансова незалежність судді повинна бути запобіжником корупції, а ефективна робота суду напряму пов'язана з його фінансуванням та наявністю необхідних матеріально-технічних ресурсів. Тому окремий блок дослідження присвячений оцінці діяльності державних органів влади України щодо:

- ▶ дотримання стандартів забезпечення діяльності суду;
- ▶ заробітної плати працівників суду;
- ▶ змін у нарахуванні заробітної плати суддів.

Пояснення оцінок

Існують суди, які проводять конкурси на проходження студентських практик. Однак на роботі залишається небагато випускників вузів, а якщо й залишаються, то перебувають у постійному пошуку іншої роботи і згодом переходять на інші посади в інші структури. Частково це пов'язано з низьким рівнем зарплатні в судах, з іншого боку, досвід роботи у суді відкриває ширші перспективи для адвокатської чи прокурорської діяльності. Але, на думку учасників обговорення-представників стейкхолдерів, компетентні органи влади щодо цього напрямку не ухвалили жодних рішень. **Загальна оцінка — 0** (та ж оцінка по всім критеріям).

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року були внесені зміни до Конституції України, які стосуються правосуддя. Тоді ж було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який визначає усі основні принципи функціонування судів та процедуру відбору кандидатів на посади суддів.

¹ Інформаційний вісник Центру суддівських студій №16.

Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 07 листопада 2016 року було оголошено конкурс на зайняття 120 посад суддів касаційних судів у складі Верховного Суду:

- ▶ у Касаційному адміністративному суді — 30 посад;
- ▶ Касаційному господарському суді — 30 посад;
- ▶ Касаційному кримінальному суді — 30 посад;
- ▶ Касаційному цивільному суді — 30 посад.

Також Вища кваліфікаційна комісія суддів України 03 квітня 2017 року оголосила добір кандидатів на посади суддів з огляду на 600 прогнозованих вакантних посад суддів місцевих судів.

Ухвалені зміни законодавства надали можливість фахівцям у галузі права претендувати на посади у Верховному Суді та місцевих судах. За результатами проведених тестувань, співбесід та висновків Громадської ради доброчесності планувалось у кінці травня 2017 року прийняти рішення щодо затвердження кандидатур на посади суддів Верховного Суду України. На даний час процес відбору суддів Верховного Суду ще триває і фінального затвердження не відбулось.

Між тим процедура набору до місцевих судів лише розпочалася, і ще не можна повною мірою оцінити відкритість проведення відповідних конкурсів. До того ж, передбачена окрема процедура добору помічників суддів, які мають необхідний стаж (понад три роки). Ця процедура має визначатися Вищою радою правосуддя. Більшість учасників обговорення-представників стейкхолдерів позитивно оцінили новачки процедур відбору, але визнали, що надто рано робити висновки щодо прозорості і чесності перебігу конкурсу, позаяк такі процедури застосовувалися лише при відборі суддів Верховного суду. Відповідно, останній елемент дещо зменшив **загальну оцінку — 7 (адекватність — 8, повнота — 6, відкритість — 7).**

Забезпечення доступу до приміщень судів людей з інвалідністю та створення для цієї категорії громадян необхідних умов у приміщеннях судів є однією з актуальних проблем органів судової влади².

Основним міжнародним документом, який гарантує права інвалідів, є Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю, яка ратифікована нашою державою і набрала чинності 06 березня 2010 року і яка зобов'язує держави-учасниці надавати можливість людям з інвалідністю вести незалежний спосіб життя та повною мірою брати участь в усіх аспектах суспільного життя. Відповідно до статті 13 даної Конвенції, держави-учасниці повинні забезпечувати інвалідам, нарівні з іншими громадянами, ефективний доступ до правосуддя, зокрема, передбачаючи процесуальні та відповідні вікові корективи, які полегшують виконання ними своєї ефективної ролі прямих і опосередкованих учасників, у тому числі свідків, на всіх стадіях юридичного процесу, зокрема на стадії розслідування та інших стадіях попереднього провадження. Також в Україні наявні окремі державні будівельні норми «Суди», які регулюють можливість приведення будівель суду до міжнародних стандартів. Це державні будівельні норми (ДБН) В.2.2-26:2010, які застосовуються при проектуванні нових або реконструкції існуючих приміщень судів.

За повідомленням Державної судової адміністрації України, на сьогодні із 677 судів загальної юрисдикції (без урахування судів на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також місцевих загальних судів Донецької та Луганської областей, що залишаються на території, яку тимчасово не контролює українська влада) лише 115 (17%) здійснюють правосуддя в умовах, максимально наближених до вимог належного приміщення за основними параметрами, встановленими ДБН. Решта приміщень судів потребує проведення робіт з реконструкції, капітального ремонту або нового будівництва.

Впродовж 2014-2015 років проведено широку національну кампанію з аналізу стану доступності до правосуддя осіб з особливими фізичними потребами та вжито заходів з підсилення спроможності організацій, які представляють права та інтереси осіб з інвалідністю у різних куточках держави (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська, Волинська, Хмельницька, Вінницька, Харківська, Тернопільська, Одеська області). На базі проведеної діяльності розроблено дієві пропозиції щодо змін у чинному законодавстві та ефективні рекомендації для органів судової гілки влади, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою суттєвого покращення доступності осіб з інвалідністю до правосуддя³.

² Дані одержані в ході аналізу стану доступності до правосуддя людей з інвалідністю, який проводився РГБФ «Право і Демократія» за використанням методу спостереження у судових інстанціях. http://www.fond.lviv.ua/wp-content/biblioteka/_.pdf

³ <http://volynrada.gov.ua/news/shchodo-zabezpechennya-rivnogo-dostupu-lyudei-z-invalidnistyu-do-pravosudnya>

28 грудня 2016 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1073-р (було затверджено план заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року (що містять питання стосовно доступу до правосуддя). У 2017 році в усіх обласних державних адміністраціях створено робочі групи, що складаються з представників громадськості, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також представників Міністерства юстиції та Державної судової адміністрації, які спільно опікуються цими питаннями.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів зауважили, що впровадження заходів доступності для інвалідів поступово відбуваються і перешкоди в цьому переважно пов'язані з недостатнім фінансуванням та специфікою приміщень, де відбувається правосуддя. Більшість приміщень місцевих судів не відповідають нормам та вимогам доступності та не пристосовані для людей з інвалідністю, оскільки такі норми не включені до архітектурно-будівельних вимог до приміщень та будівель суду (ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення» та ДБН В.2.2-26-2010 «Суди»). Однак високим досягненням учасники опитування вважають проведення спеціального навчання працівників апаратів судів з етики спілкування та надання послуг інвалідам, що значною мірою компенсує архітектурні та процесуальні прогалини. **Загальна оцінка — 4 (адекватність — 5, повнота — 3, відкритість — 4).**

Відповідно до наказу Державної судової адміністрації (ДСА) України від 06.11.2013 р. №145 та на виконання рішення XI з'їзду суддів України від 22.02.2013 р. в судах поступово вводять у штатний розпис посади головного спеціаліста зі зв'язків з громадськістю (прес-секретарів) як посади державної служби, а з 2016 року — посади прес-секретарів як посади патронатної служби.

Згаданий наказ також зобов'язує призначати осіб, відповідальних за співпрацю зі ЗМІ. Найчастіше такі обов'язки покладають на заступників керівників апаратів судів, помічників голів судів. Національна школа суддів у співпраці з проектом USAID «Справедливе правосуддя» у 2015 році розробила і проводить курси дистанційного навчання для прес-секретарів судів. Проведено три такі курси, за результатами яких професійну підготовку пройшли майже 200 працівників судів.

Журналісти позитивно оцінюють публікацію графіків розгляду справ на веб-сайтах судів, відкритість Єдиного реєстру судових рішень. На веб-сайті «Судова влада» розміщені веб-сторінки всіх судів України. На більшості цих сайтів розміщені зразки заяв, витяги з законодавства, схеми проїзду до судів, новини суду, узагальнення судової практики. Є також розділи, автоматизовані в рамках системи електронний суд, а саме: списки розподілених справ, списки справ, призначених до розгляду, інформація про хід розгляду судових справ.

В окремих судах затверджені комунікаційні стратегії. Такі суди часто проводять іміджеві заходи, не пов'язані з безпосереднім відправленням правосуддя, однак такі, що сприяють порозумінню з громадськістю, — зокрема, екскурсії для учнів і студентів, дні відкритих дверей, неформальні зустрічі з журналістами, корпоративні театральні вистави тощо.

Однак суди майже не надають уваги висвітленню резонансних судових справ та їх результатів; ініціативи судів щодо співпраці з журналістами у висвітленні процесу правосуддя у конкретних резонансних справах — одиничні. Опитані представники ЗМІ відзначили, що не відчувають полегшення у своїй роботі від зазначеної вище комунікаційної діяльності судів. **Загальна оцінка — 6 (адекватність — 7, повнота — 6, відкритість — 5).**

Незважаючи на норми чинного законодавства, суспільство лише останніми роками усвідомлює необхідність створення умов для осіб з інвалідністю, щоб ці люди мали гідну можливість бути безпосередньо учасниками судового процесу та могли б самостійно захищати свої права та інтереси. Особливим моментом, який потребує уваги, є потреба у належному правовому регулюванні процедури залучення сурдоперекладачів для німих та глухонімих осіб, ознайомлення сліпих людей та осіб з вадами зору з матеріалами судових справ та рішеннями, ідентифікація підпису незрячої людини та інше.

9 грудня 2015 року Комітет Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю ухвалив рішення «Щодо забезпечення рівного доступу людей з інвалідністю до правосуддя». Рішення містить ряд заходів, які слід здійснити Державній судовій адміністрації України та іншим органам та відомствам для вирішення питань забезпечення архітектурної, інформаційної та правової доступності.

Державною судовою адміністрацією України надіслано лист за № 14-18362/15 від 01.12.2015 року головам апеляційних, апеляційних спеціалізованих, місцевих спеціалізованих судів, начальникам територіальних управлінь ДСА з відповідними пропозиціями щодо сприяння людям з інвалідністю у реалізації їхніх прав на рівний доступ до правосуддя.

Нині у місцевих та апеляційних судах загальної юрисдикції, в тому числі з метою покращення доступності людям з інвалідністю до судочинства та судових послуг, Державною судовою адміністрацією України та судами вжито окремі важливі заходи з використання сучасних інформаційно-комунікативних інструментів. **Загальна оцінка — 5 (адекватність — 5, повнота — 6, відкритість — 4).**

Процесуальне законодавство потребує змін, що покращать ефективність судового процесу, зокрема запобігатимуть зловживанням процесуальними правами з боку учасників судових процесів, чітко розмежують юрисдикції судів різних спеціалізацій, вдосконалять дотримання розумних строків розгляду та запропонують альтернативні способи вирішення спорів. Серед напрямків, які потребують змін до процесуального законодавства, — визначення процедури дослідження електронних доказів, спрощення розгляду нескладних справ, удосконалення ведення наказного провадження, запобігання затягуванню розгляду справ, впровадження «електронного суду», удосконалення представництва у судах адвокатами, забезпечення єдності правозастосовної практики Верховним судом та інше. Однак суттєвих змін у процесуальному законодавстві щодо покращення функціонування судової системи за цей час не відбулося. **Загальна оцінка — 1 (адекватність — 1, повнота — 1, відкритість — 1).**

Радикальною новацією у сфері протидії корупції стала вимога подання суддями декларацій доброчесності й родинних зв'язків, моніторинг способу життя судді та електронне декларування доходів.

Декларацію доброчесності судді мають подавати щорічно до 1 лютого, заповнивши їх на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Суддя повинен щороку до 1 квітня подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Майнові декларації суддів підлягають обов'язковій повній перевірці у Національному агентстві з питань запобігання корупції (НАЗК).

Зміни до Конституції України у статті 126 частково змінили підходи до затримання судді. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» також змінив підходи до відповідальності суддів. Зокрема, конкретизовано підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, адвокатам та громадянам особисто надано право на звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді.

Вищенаведені зміни щодо притягнення суддів до відповідальності лише набули чинності, тому зарано оцінювати їх ефективність. **Загальна оцінка — 7 (адекватність — 7, повнота — 8, відкритість — 6).**

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у статті 87 передбачає створення Громадської ради доброчесності. Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Громадська рада надає свої висновки та оприлюднює інформацію щодо бачення відповідності способу життя кандидатів їхнім задекларованим статкам, іншу суспільно важливу інформацію, яка впливає на обрання кандидата на посаду судді. Громадська рада доброчесності має власний інформаційний ресурс, на якому оприлюднює всю інформацію, що стосується її роботи. Аналогів Громадської ради доброчесності в інших країнах не існує. А результативність її роботи оцінюватиметься за тими кандидатами, які стануть суддями Верховного суду. **Загальна оцінка досить висока — 9 (адекватність — 9, повнота — 9, відкритість — 9)**

Протягом 2016 року бюджет органів та установ системи правосуддя зріс на 1 273,7 млн. гривень, або на 24%. Було придбано та встановлено майже 900 систем для аудіофіксування судового процесу, в результаті чого підвищено рівень забезпечення місцевих та апеляційних судів із 68 до 75%. У 2014-2016 рр. середній європейський показник бюджетування судових систем становив 60 € на душу населення. В Україні показник цих витрат — менше 40 €. У 2017 р. в Державному бюджеті України Державній судовій адміністрації виділено 8,63 млрд. грн, що на 3,3 млрд грн., або майже на 63% більше, ніж у 2016 році. Рівень задоволення потреби системи правосуддя зріс із 47 до 71%.

Водночас існують суди, яким не вистачає коштів на канцтовари, папір, поштові послуги. Недостатньо належним чином обладнано зали судових засідань, зокрема ті, в яких можна працювати в режимі відеоконференції. Багато приміщень не відремонтовані, у багатьох судах не надають відвідувачам доступу до приміщень загального користування. Існує об'єктивна потреба в будівництві нових, належно пристосованих приміщень із забезпеченням стандартів та умов перебування працівників, конвою, конвоюваних осіб, доступу інвалідів, забезпеченням безпеки суддів, тощо. Попри це, **загальна оцінка досить висока — 7 (адекватність — 8, повнота — 7, відкритість — 6).**

У 2017 році середня заробітна плата працівників апаратів судів забезпечена на рівні 9310 грн, що більше на 839 грн. або на 10%, ніж у 2016 році.

Збільшення зарплатні, що відбулося відповідно до зростання мінімальної заробітної плати, не є суттєвим. Зарплати керівників апаратів судів та помічників учасники опитування-представники стейкхолдерів вважають достатніми. Натомість заробітні плати державних службовців, секретарів судових засідань, технічного персоналу з обслуговування комп'ютерної техніки та надання ІТ-послуг залишаються на вкрай низькому рівні і не є конкурентними на ринку праці. **Загальна оцінка — 4 (адекватність — 4, повнота — 5, відкритість — 3)**

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у статті 135 визначає, що суддівська винагорода складається з посадового окладу та доплат за:

- 1) вислугу років;
- 2) перебування на адміністративній посаді в суді;
- 3) науковий ступінь;
- 4) роботу, що передбачає доступ до державної таємниці.

Базовий розмір посадового окладу становить:

- ▶ судді місцевого суду — 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;
- ▶ судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду — 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;
- ▶ судді Верховного суду — 75 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Перехідними положеннями цього Закону встановлено послідовність приведення посадового окладу суддів до встановлених статтею 135 норм.

У 2016 році середня суддівська винагорода за працю склала 22334 грн. На 2017 рік, згідно з бюджетними призначеннями, середня суддівська винагорода має бути на рівні 32603 грн., що в порівнянні з 2016 роком більше на 10269 грн. або на 46%.

Після проходження суддями кваліфікаційного оцінювання їхня середня зарплатня має становити: для апеляційних судів — до 65 тис. грн., для місцевих судів — до 39 тис. гривень.

Згадані положення закону стосуються лише суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання. Процедура кваліфікування на сьогоднішній день не відбувається, тому фактичне підвищення заробітних плат відповідно до цього закону відбулося тільки у декількох судах м.Києва, а також для суддів, які пройшли кваліфікування для продовження повноважень. При цьому існує певна несправедливість, позаяк є судді, які пройшли кваліфікування, однак продовжують залишатися без повноважень, отримуючи зарплату удвічі вищу від тих суддів, які здійснюють правосуддя з великим навантаженням. **Загальна оцінка досить висока — 7 (адекватність — 8, повнота — 7, відкритість — 6).**

Висновки

1. Стан реалізації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо проведення судової реформи загалом задовільний.
2. Залучення нових фахівців у сфері права на посади суддів через комісію доброчесності Залучення нових фахівців у сфері права на посади суддів через Громадську раду доброчесності оцінюється дуже високо.
3. Відсутній прогрес у питаннях мотивації студентів до роботи у судах, а також у проведенні змін до процесуального законодавства.

4. Поступово налагоджується комунікація суду та суспільства. Необхідність належної комунікації є засадничою умовою для підвищення довіри до суду.
5. Суди мають бути більш ініціативними у співпраці з журналістами з питань висвітлення розгляду і результатів резонансних справ та налагоджувати співпрацю з громадськими організаціями.
6. Частина ухваленого за цей період законодавства ще не має достатньої практики застосування, тому аналізувати її ефективність зарано.
7. Існує необхідність у подальшому моніторингу виконання змін до законодавства щодо реформування правосуддя, запланованих стратегічним планом розвитку судової влади України.
8. Позитивної оцінки заслуговує проведення конкурсу на посади суддів Верховного суду. Хоча до закінчення процесу відбору та початку діяльності цього суду робити однозначні висновки зарано.



РЕКОМЕНДАЦІЇ

➔ Верховній Раді України

- ▶ Передбачити в законодавстві процедуру конкурсного добору помічників суддів;
- ▶ Ухвалити зміни до процесуального законодавства, що забезпечують належне ведення судового процесу.

➔ Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України

- ▶ Довести рівень фінансового забезпечення судових органів до середньоєвропейського;
- ▶ Підвищити рівень заробітної плати працівникам апарату судів.

➔ Вищій кваліфікаційній комісії суддів, Вищій раді правосуддя

- ▶ Пришвидшити проведення процедури кваліфікаційного оцінювання суддів;
- ▶ Залучити Громадську раду доброчесності до відбору суддів загальних судів.

➔ Раді суддів України, Державній судовій адміністрації

- ▶ Посилити комунікацію зі ЗМІ з метою підвищення авторитету судової влади.



РОЗДІЛ 3.

ЯКІСТЬ ВОДИ, УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ НОРМ ВОДНОЇ РАМКОВОЇ ДИРЕКТИВИ ЄС (СТ. 363 ТА 365 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Європейські країни з 2000 року впроваджують спільну політику і модель управління водними ресурсами. Основи цієї політики та інструменти управління і терміни впровадження ключових дій визначені у Водній рамковій директиві ЄС (або Директива 2000/60/ЄС Європейського парламенту і Ради від 20 жовтня 2000 року про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики). Загалом Водна рамкова директива (ВРД) спрямована на досягнення природними водами доброго стану до 2015 р. Шлях досягнення цієї спільної мети — впровадження інтегрованого управління водними ресурсами на рівні річкових басейнів. Крім цього рамкового документу водної політики, існує розвинене водне законодавство ЄС, яке визначає спільні цілі та шляхи вирішення проблем якості водних ресурсів та управління водними ресурсами. Завдання кожної держави-члена ЄС — адаптувати своє законодавство для досягнення визначених директивами спільних цілей, виконувати єдині правила та стандарти, але при цьому кожна країна сама визначає методи досягнення згаданих цілей.

Україна, визнавши своїм пріоритетом євроінтеграцію і виконуючи зобов'язання Угоди про асоціацію, має докласти значних зусиль і ресурсів для налагодження співробітництва в галузі якості води та в управлінні водними ресурсами. Цей напрям є чи не найбільш складним з 8 секторальних питань співробітництва у сфері охорони навколишнього природного середовища. Статті 363 та 365 Угоди про асоціацію окреслюють завдання для гармонізації українського законодавства з правом і політикою ЄС у сфері якості води та управління водними ресурсами і для запровадження норм, що визначають розвиток водної політики та управління водними ресурсами в Україні. Серед 6 водних директив, які включені в Угоду про асоціацію, чільне місце відведено впровадженню в Україні вимог Водної рамкової директиви ЄС.

Запрошені представники стейкхолдерів:

➔ Органи влади:

- ▶ Міністерство екології та природних ресурсів України
- ▶ Міністерство охорони здоров'я України
- ▶ Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- ▶ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- ▶ Державне агентство водних ресурсів

➔ Басейнові органи:

- ▶ Дніпровське басейнове управління водних ресурсів

➔ Наукові організації

- ▶ Національна Академія Наук України
- ▶ Інститут гідробіології НАНУ
- ▶ Національний університет водного господарства та природокористування
- ▶ Державний інститут управління та економіки водних ресурсів
- ▶ Інститут водних проблем та меліорації НААНУ

➔ Громадські організації

- ▶ Глобальне Водне Партнерство Україна
- ▶ Асоціація «Укрводоканалекологія»
- ▶ Всеукраїнська екологічна громадська організація «МАМА-86»
- ▶ Національний екологічний центр України

➔ Експерти водних проектів ЄС:

- ▶ Проект «Водна ініціатива ЄС + (BI ЄС+)»

Представники стейкхолдерів, що взяли участь в опитуванні:

- ▶ Кузьо М.С., Міністерство екології та природних ресурсів України
- ▶ Стрелець І.Б., Дніпровське басейнове управління водних ресурсів
- ▶ Яцюк М.В., Інститут водних проблем та меліорації НААНУ
- ▶ Демиденко А.О., Глобальне Водне Партнерство Україна
- ▶ Закорчевна Н.Б. Проект «Водна ініціатива ЄС+ (ВІ ЄС+)»

Дерево цілей

Враховуючи зміст ст.363 та ст.365 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, організатори дослідження та представники стейкхолдерів вирішили включити в дослідження як питання поступового наближення українського водного законодавства до європейського та розробку галузевої стратегії, так і широкий спектр інших аспектів реформування системи управління водними ресурсами за басейновим принципом (коли управління поверхневими та підземними водами здійснюється інтегровано, тобто задля спільної мети (досягнення доброго стану всіх вод) і спільними зусиллями всіх водокористувачів в межах району річкового басейну або водозбірної території ріки, а не в межах адміністративного поділу території тільки Держводагентством, як це здійснюється до цього часу у нас:

- ▶ інституційні та організаційні реформи;
- ▶ впровадження інструментів басейнового управління;
- ▶ розвиток наукового супроводу;
- ▶ забезпечення кадрового потенціалу і підготовка участі стейкхолдерів до управління річковими басейнами в Україні.

Було визначено 8 головних складових успішної реалізації положень ст.363 та 365 Угоди:

- I. Проведення аналізу відповідності чинного законодавства України праву та політиці ЄС у сфері якості води та управління водними ресурсами згідно з вимогами і нормами ВРД.
- II. Прийняття законодавства, що відповідає положенням ВРД.
- III. Формування органів басейнового управління на національному та транскордонному рівнях.
- IV. Запровадження інструментів басейнового управління водними ресурсами. Права та обов'язки суб'єктів правовідносин мають бути чітко визначені та належним чином регламентовані.
- V. Забезпечення наукового супроводу та методологічної бази запровадження інструментів басейнового управління.
- VI. Підготовка фахівців для впровадження басейнового управління відповідно до вимог ВРД.
- VII. Залучення провідних стейкхолдерів до басейнового управління.
- VIII. Фінансування впровадження Плану управління річковим басейном (ПУРБ).

Своєю чергою, ці 8 складових було деталізовано наступним чином:

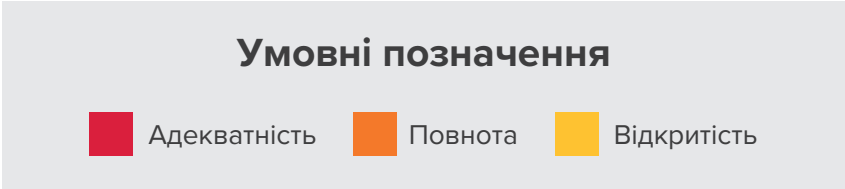
Порівняльний аналіз законодавчої бази водного сектора України з положеннями ВРД вимагає:

- ▶ визначення уповноваженого органу (органів) за адаптацію водного законодавства;
- ▶ визначення прогалин в українському законодавстві, складання порівняльних таблиць положень ВРД і водного законодавства України;
- ▶ визначення стратегії адаптації/апроксимації українського водного законодавства до вимог ВРД;
- ▶ розробки галузевої стратегії — національної стратегії у сфері якості води та управління водними ресурсами відповідно до ВРД.

Управління водними ресурсами в ЄС засновується на басейновому принципі і деталізоване низкою норм, визначених у ВРД ЄС, а засадничий водний закон України — Водний кодекс України (ВКУ) 1995 року — до жовтня 2016 року містив лише декларацію цього принципу та не передбачав жодних норм стосовно його впровадження на національному чи транскордонному рівні. З огляду на це робота з гармонізації законодавства полягає в належному перенесенні норм ВРД в українське законодавче поле і потребує наступних кроків:

- ▶ визначення на законодавчому рівні одиниці гідрографічного районування території країни — районів основних річкових басейнів шляхом внесення змін до ВКУ;
- ▶ розробки/затвердження положення про басейнове управління з покладанням на нього функцій, передбачених ст.3 ВРД (застосування положень ВРД у межах кожного району річкового басейну (ст.3.2) або частини міжнародного річкового басейну (ст.3.3.), що знаходиться на території країни-члена ЄС; досягнення екологічних цілей та координації програм заходів для всього району річкового басейну (ст. 3.4));
- ▶ законодавчого запровадження інструменту управління водними ресурсами — плану управління річковим басейном;

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПОСТУПОВО НАБЛИЖЕНЕ ДО ПРАВА І ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ЯКОСТІ ВОДИ ТА
УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ВПРОВАДЖУЮТЬСЯ НОРМИ ВОДНОЇ РАМКОВОЇ ДИРЕКТИВИ ЄС
ВІДПОВІДНО ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА СТ. 363 ТА 365 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС.



- законодавчого визначення організаційної структури управління водними ресурсами за басейновим принципом: басейнові ради, басейнові управління та розподіл повноважень між ЦОВВ та басейновими органами шляхом внесення змін до ВКУ.

Басейновий принцип, перш за все, має бути реалізований в організаційній структурі управління річковим басейном та належному розподілі повноважень і відповідальності між органами басейнового управління. Це одна зі стратегічно важливих реформ басейнового управління. Нині в Україні існують 9 басейнових управлінь водними ресурсами, але, попри назву, їхня діяльність мало співвідноситься з положеннями ВРД, тому для формування організаційної структури басейнового управління на національному та транскордонному рівнях в Україні слід забезпечити:

- затвердження нормативного акту з реформування організаційної структури та розподіл повноважень між суб'єктами управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідно до ВРД;
- створення/перегляд механізмів управління міжнародними річками, озерами та прибережними водами;
- оновлення/перегляд положення про басейнові управління відповідно до вимог ВРД;
- створення/оновлення басейнових рад основних річкових басейнів.

Для впровадження інструментів басейнового управління водними ресурсами необхідно забезпечити:

- ухвалення порядку здійснення державного моніторингу вод відповідно до вимог ВРД,
- розробку та запровадження програм моніторингу стану водних ресурсів для басейнів основних річок відповідно до ВРД;
- визначення водних масивів у басейнах річок;
- затвердження показників природних (референційних) умов для всіх типів водних масивів України;
- проведення класифікації водних масивів — одиниць управління в кожному річковому басейні;
- здійснення аналізу характеристик районів річкових басейнів;
- визначення суттєвих проблем управління району річкового басейну за результатами проведеного аналізу, оцінки антропогенних тисків, впливів на екологічний стан водних ресурсів басейну;
- визначення екологічних цілей та програми заходів з їх досягнення для основних річкових басейнів;
- залучення стейкхолдерів до розробки ПУРБ.

Впровадження інструментів басейнового управління вимагає наукового супроводу та методологічної бази, якої дотепер немає в Україні. Тому задля належного впровадження норм ВРД слід залучити науковців до проведення відповідних досліджень та підготовки методологічної бази для належного забезпечення процесу планування на рівні районів річкових басейнів і забезпечити:

- затвердження структури ПУРБ;
- затвердження методики ідентифікації, визначення меж (делініяції) і типологізації водних масивів;
- встановлення природних (референційних) умов для всіх ідентифікованих типів водних масивів в Україні;
- затвердження методики класифікації водних масивів відповідно до ВРД;
- затвердження методики аналізу та оцінки антропогенних навантажень та впливів на водні ресурси;
- затвердження методики визначення та оцінки ризиків недосягнення доброго стану водних масивів;
- затвердження методики оцінки ефективності заходів Плану управління річковим басейном.

Також важливою задачею є підготовка фахівців для реалізації положень ВРД, задля чого необхідно забезпечити:

- розробку та запровадження відповідних навчальних курсів для державних службовців;
- тренінги та атестацію з проведення моніторингових програм для працівників інституцій, залучених до моніторингу водних ресурсів;
- проведення навчальних курсів з підготовки ПУРБ для басейнових управлінь та організацій-виконавців окремих завдань розробки ПУРБ;
- розробку та запровадження спецкурсів з басейнового управління водними ресурсами у навчальних закладах, що готують фахівців для водної галузі.

Залучення ключових стейкхолдерів до басейнового управління є важливою умовою нової моделі управління водними ресурсами. Для цього слід вжити наступних організаційних заходів:

- провести аналіз водокористувачів та визначити головних стейкхолдерів для кожного річкового басейну;
- забезпечити представництво стейкхолдерів та їх участь у роботі басейнових рад;
- провести консультації з громадськістю та відображати в окремій главі ПУРБ інформацію про результати врахування отриманих зауважень;
- провести навчання для стейкхолдерів з питань басейнового управління.

Забезпечення фінансування басейнового управління і впровадження ПУРБ є окремим важливим аспектом реформи управління водними ресурсами відповідно до норм ВРД. Необхідно запровадити засадничі принципи фінансування басейнового управління: «вода платить за воду, споживач платить за споживання, забруднювач платить за забруднення». З цією метою в Україні слід:

- ▶ переглянути/осучаснити фінансові інструменти водозбереження;
- ▶ створити спеціальний водний фонд;
- ▶ переглянути податкове законодавство щодо розподілу фінансування на виконання ПУРБ.

Пояснення оцінок

Не всі учасники опитування-представники стейкхолдерів мали однаковий доступ до інформації з визначених питань, зокрема, це позначилося на оцінках і балах, які стосувалися підготовчого етапу — аналізу прогалин українського законодавства та підготовки стратегії адаптації/апроксимації. Так, усі учасники опитування-представники стейкхолдерів мали чітку інформацію про уповноважений орган (органи), відповідальний за адаптацію водного законодавства, чим і пояснюються високі оцінки (**адекватність — 7,5 бала; повнота — 6,25; відкритість — 6,5**). Разом з тим при визначенні прогалин у вітчизняному законодавстві та розробці стратегії адаптації водного законодавства України до вимог ВРД оцінки учасників опитування суттєво різнилися вже за критерієм «факт»: незалежні експерти та НУО виявилися обізнанішими щодо виконання цих підготовчих кроків уряду, ніж представники наукових установ та профільних інститутів. Це пояснюється тим, що ці завдання були виконані в рамках проектів допомоги ЄС і не мали широкого розголосу серед різних стейкхолдерів, а короткі новини на сайті Мінприроди або інформація на сайтах проектів допомоги ЄС не набули значного розголосу. Бали, які були виставлені обізнаними учасниками опитування-представниками стейкхолдерів, виявилися достатньо високими: 1) визначення законодавчих прогалин — **загальна оцінка 6,8 з 10 балів, включаючи бали за адекватність — 9, повноту — 6 і відкритість — 6,5 бала**; 2) розробка стратегії адаптації законодавства України до законодавства ЄС — **загальна оцінка 6,8, включаючи оцінки за адекватність — 7,5, повноту — 6,5 і відкритість — 6,5**. Найвищі бали були виставлені за «адекватність» роботи експертів проектів ЄС над аналізом прогалин та розробкою стратегії адаптації законодавства, тоді як нижчі бали за критеріями «повнота» та «залучення стейкхолдерів» вказували на недоліки і слабкі місця у виконанні цих завдань. Враховуючи, що якість виконання цього підготовчого етапу в значній мірі забезпечує ефективність наступних кроків, зокрема реформування законодавства, і, в цілому, процесу впровадження зобов'язань євроінтеграції у водному секторі, то в подальшому на ці чинники слід звертати більше уваги та докладати більше зусиль.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів одностайно відзначили наявний прогрес у поступовому наближенні національного законодавства до водного права і закріпленні вимог ВРД у законодавстві України (**загальний бал — 7,1 із 10**). Високі бали отримали рішення про законодавче закріплення одиниць гідрографічного районування — районів основних річкових басейнів (**середній бал — 8**), інструменту управління ними — ПУРБ (**6,8 бала**), підзаконного акту щодо затвердження структури ПУРБ (**6,5 бала**).

Жодний з ухвалених нормативно-правових актів **не отримав найвищої оцінки (10 балів)** за визначеними критеріями (адекватність, повнота, відкритість), переважно загальна оцінка знизилася за рахунок нижчих балів за критеріями «повнота» та «відкритість прийняття рішення». Зокрема, прийняття закону про зміни до ВКУ у жовтні 2016 року закріпило визначення 9 основних річкових басейнів, і це рішення отримало найвищі оцінки всіх стейкхолдерів за критеріями: **адекватність — 9 балів, повнота — 7,8 і відкритість — 7,4 бала**. Також цим законом було затверджено рішення про впровадження ПУРБ, детальна структура якого була закріплена у рішенні Кабінету Міністрів України про Порядок розроблення ПУРБ, і всі стейкхолдери визнали його **адекватним (7,8 бала), повним (7,3) та прийнятим у достатньо відкритий спосіб — із залученням заінтересованих сторін (5,8 бала)**. Проте представник академічної науки виставив значно нижчі бали за рішення щодо затвердження структури ПУРБ, що вплинуло на усереднену оцінку.

Не отримало одностайної оцінки учасників опитування-представників стейкхолдерів рішення щодо законодавчого закріплення басейнового принципу в Україні, а саме інституціональні заходи щодо реформування організаційної структури управління водними ресурсами: створення/перегляд існуючих басейнових органів та розподіл функцій між ними та ЦОВВ. Попри кроки на законодавчому рівні — зміни до ВКУ щодо впровадження положень про басейнові ради та басейнові управління, — частина стейкхолдерів, зокрема і представники басейнового управління та академічної науки, не визнали сам факт цих змін, тоді як решта учасників опитування — представники наукової громадськості, НУО та

незалежні експерти — дали низькі оцінки цьому рішення, вказавши на його неадекватність, неповноту та низьку відкритість під час його ухвалення (**середній бал — 3,3, зокрема адекватність було оцінено в 3,7 бала, повноту — в 3,7 бала, відкритість — у 2,6**).

Не знайшло одностайності серед учасників опитування-представників стейкхолдерів і рішення щодо створення/перегляду міжнародних механізмів управління транскордонними водотоками та міжнародними озерами. Більша частина опитаних не визнала самого факту виконання цього рішення, решта дали йому низьку **оцінку — 5,7 бала, зокрема, за адекватність — 5,5 бала, повноту — 2 і за відкритість — 5,5 бала**.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів визнали відсутність прогресу щодо інституціональних та організаційних реформ управління водними ресурсами за басейновим принципом, щодо впровадження інструментів менеджменту (моніторингу, ПУРБ) відповідно до ВРД, а також відсутність зусиль з організації фахового забезпечення та наукового супроводу впровадження басейнового управління відповідно до норм ВРД. Так само залишаються поза організаційними зусиллями завдання щодо залучення стейкхолдерів в управління водними ресурсами. Учасники опитування-представники стейкхолдерів не виявили прогресу щодо підготовки фінансових механізмів впровадження басейнового управління.

Висновки

1. Україні вдалося досягти певного прогресу щодо поступового наближення водного законодавства до вимог ВРД відповідно до ст.363 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (було прийнято низку змін до Водного кодексу України щодо інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, визначено одиниці гідрографічного районування території країни, райони основних річкових басейнів, закріплено інструмент управління водними ресурсами — план управління річковим басейном, закріплена структура управління водними ресурсами відповідно до норм ВРД).
2. Відсутній прогрес у виконанні ст.365 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо розробки галузевої стратегії щодо якості води та управління водними ресурсами.
3. Зусилля уряду спрямовані лише на законодавчі напрямки цієї роботи, тоді як необхідні інституціонально-організаційні, фінансові аспекти та питання спроможності і потенціалу фахівців галузі, залучення стейкхолдерів не знаходять належного визнання.
4. Попри наявний прогрес у наближенні водного законодавства до норм ВРД, оцінка якості виконання цього зобов'язання показує на неповноту (часткове перенесення норм ВРД, значна частина відповідних норм передбачена у проектах нормативних актів, затвердження яких затримується) та недостатню відкритість (залучення всіх заінтересованих сторін на ранніх етапах до процесів розробки і прийняття відповідних рішень).
5. Є зволікання з оновленням положень про басейнове управління, ухваленням рішень щодо реструктуризації Державного агентства водних ресурсів.
6. Відсутній прогрес щодо розвитку інструментів басейнового управління: реформування моніторингу водних ресурсів відповідно до ВРД, підготовки наукового супроводу, методологічної бази та фахівців для басейнового управління, які володіють знаннями положень ВРД.
7. Уряд не розпочав роботу зі стейкхолдерами щодо виконання завдань басейнового управління, зокрема, щодо їх участі в підготовці ПУРБ: оновлення роботи басейнових рад, інформування та проведення освітніх заходів для стейкхолдерів.
8. Не розпочато роботу із створення спеціальних фінансових інструментів для підтримки впровадження басейнового управління.



➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Ухвалити рішення про реформування/вдосконалення діючої організаційної структури та розподілу повноважень між суб'єктами управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідно до ВРД.

➔ Міністерству екології та природних ресурсів України

- ▶ Проаналізувати виконання стратегії адаптації/апроксимації українського водного законодавства до вимог ВРД.
- ▶ Розробити національну галузеву стратегію — Водну стратегію України.
- ▶ Провести моніторинг виконання заходів з наближення законодавства до вимог ВРД.
- ▶ За результатами проведеного моніторингу внести корективи у виконання цих заходів.
- ▶ Розробити проект урядового рішення щодо зміни існуючої організаційної структури та розподілу повноважень між суб'єктами управління водними ресурсами за басейновим принципом відповідно до ВРД.

➔ Міністерству екології та природних ресурсів України разом з Державним агентством водних ресурсів та іншими ЦОВВ, які провадять відомчий моніторинг водних ресурсів

- ▶ Підготувати шляхи переходу від двосторонніх угод з прикордонної співпраці до укладення міжнародних угод щодо охорони та співпраці в басейнах міжнародних річок на основі досвіду співпраці на річках Дунай та Дністер.
- ▶ Підготувати та ухвалити Положення про міжнародні річкові комісії.
- ▶ Підготувати та ухвалити Положення про міжнародні басейнові ради/форуми.
- ▶ Оновити Положення про басейнове управління відповідно до вимог ВРД.
- ▶ Створити/оновити басейнові ради основних річкових басейнів.
- ▶ Підготувати проект рішення про порядок здійснення державного моніторингу вод (поверхневих та підземних) відповідно до вимог ВРД.
- ▶ Розробити програми моніторингу водних ресурсів відповідно до норм ВРД.
- ▶ Розробити і впровадити тренінг та атестацію з проведення моніторингових програм для робітників інституцій, залучених до моніторингу водних ресурсів.
- ▶ Розробити та впровадити навчальні курси/курси з підвищення кваліфікації з підготовки ПУРБ для службовців і працівників басейнових управлінь та організацій-виконавців окремих завдань розробки ПУРБ.
- ▶ Провести аналіз водокористувачів та визначити основних стейкхолдерів для кожного річкового басейну.
- ▶ Забезпечити представницьку квоту основних водокористувачів та громадськості у складі та в роботі басейнових рад для кожного району річкового басейну.
- ▶ Забезпечити просвітню/навчальну роботу для представників громадськості/стейкхолдерів з питань басейнового управління.

➔ Міністерству екології та природних ресурсів України разом з НАНУ

- ▶ Підготувати та затвердити референсні/природні умови для всіх типів водних масивів в Україні.
- ▶ Підготувати та затвердити методики:
 - ідентифікації, делініяції і типологізації водних масивів (water bodies),
 - аналізу та оцінки антропогенних навантажень та впливів на водні ресурси,
 - класифікації водних масивів відповідно до ВРД,
 - визначення та оцінки ризиків недосягнення доброго стану водних масивів,
 - оцінки ефективності заходів щодо досягнення екологічних цілей ПУРБ,
 - встановлення референсних/природних умов для всіх типів водних масивів, ідентифікованих в Україні.

➔ Міністерству екології та природних ресурсів України разом Міністерством фінансів України

- ▶ Виділити бюджетні кошти на наукові програми супроводу впровадження басейнового управління.

- ➔ **Міністерству екології та природних ресурсів України спільно з Міністерством економічного розвитку та торгівлі України**
 - ▶ Провести аналіз міжнародного досвіду та розробити пропозиції щодо використання спеціальних фінансових інструментів підтримки впровадження басейнового управління.
- ➔ **Міністерству екології та природних ресурсів України разом з Міністерством освіти і науки та Національним агентством України з питань державної служби**
 - ▶ Розробити і реалізовувати програми спеціалізованих тренінгів щодо законодавчих засад та інструментів впровадження басейнового управління для держслужбовців.
 - ▶ Розробити спецкурси з басейнового управління водними ресурсами для навчальних закладів, які готують кадри для водної галузі.
- ➔ **Державному агентству водних ресурсів разом з басейновими управліннями**
 - ▶ Визначити виконавців та розпочати роботи з ідентифікації, визначення меж (делініяції) та типології водних масивів у басейнах річок України.
 - ▶ Визначити виконавців та розпочати роботи з підготовки аналізів характеристик основних басейнів річок.
 - ▶ Визначити виконавців та розпочати роботи з ідентифікації суттєвих проблем управління району річкового басейну на основі визначення та оцінки антропогенних тисків та впливів на екологічний стан водних ресурсів басейну.



РОЗДІЛ 4.

ЗМІЦНЕННЯ НАУКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ І ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ (СТ. 374-376 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Стратегія розвитку Європейського Союзу «Європа 2020» серед трьох основних напрямків визначає «розумний розвиток» (smart growth), який має на меті підвищення продуктивності ЄС в науці та інноваціях. Це, зі свого боку, вимагає організації співпраці, координації європейської та національних політик, підвищення мобільності окремих дослідників та ідей. ЄС та країни, асоційовані до рамкової програми науково-технічного співробітництва (до них належить і Україна), спільно працюють над створенням і поглибленням Європейського дослідницького простору (ERA). ERA — це єдиний дослідницький простір, відкритий світу, заснований на європейському ринку, в якому вільно переміщаються дослідники, наукові знання і технології. З 2012 року ERA став партнерством країн і європейських наукових організацій, що має органи координації та моніторингу ключових показників прогресу, а також: спільні дослідницькі та електронні інфраструктури, ініціативи з виконання національних програм та узгоджені процедури державно-приватного партнерства для ефективного обміну знаннями між вченими і промисловістю з метою створення інновацій. Проведення в країнах-учасниках відповідних структурних реформ за пріоритетами ERA допомагає організувати Європейський дослідницький простір для побудови єдиного ефективного дослідницького та інноваційного середовища, а також сприяє регіональному, національному, європейському і глобальному розвитку.

Україна теж проголосила намір стати частиною цього загальноєвропейського процесу. Статті 374-376 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачають співробітництво сторін у сфері науки та технологій. Крім того, вже після підписання цієї угоди Україна набула статусу асоційованої країни до програми «Горизонт 2020» (Угода між Україною і ЄС про участь України у програмі Європейського Союзу «Горизонт 2020» — Рамкова програма з досліджень та інновацій (2014-2020), ратифікована законом № 604-VIII від 15.07.2015). Тому сприяння залученню України до ERA, передбачене Угодою Україна-ЄС, набуло значно глибшого змістового наповнення. Зокрема, йдеться про те, що Україна автоматично увійшла до ERA і отримала доступ до ряду інструментів ефективної розбудови національного дослідницького простору як елементу ERA.

Запрошені представники стейкхолдерів:

- ▶ Міністерство освіти та науки України
- ▶ Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України
- ▶ Комітет з питань науки та освіти Верховної ради України
- ▶ Національна академія наук України
- ▶ Державний фонд фундаментальних досліджень
- ▶ Національні контактні пункти програми «Горизонт-2020» (НКП «Європейські дослідницькі інфраструктури», НКП «Наука з та для суспільства», НКП «Інформаційні та комунікаційні технології»)
- ▶ Наукові громадські організації та громадські об'єднання (ГО «Гумбольдт-клуб Україна», ГО «Агенція європейських інновацій», ГО «ERA of Ukraine», Суспільна інноваційна мережа України, Рада молодих вчених НАН України)
- ▶ Наукові установи (Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України», Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України)

Представники стейкхолдерів, що взяли участь у опитуванні:

- ▶ Антонюк Олександра Вікторівна, ГО «Гумбольдт-клуб Україна», Інститут математики НАН України
- ▶ Гороховатська Марина Ярославна, НКП «Європейські дослідницькі інфраструктури», Інноваційний центр НАН України
- ▶ Загородній Анатолій Глібович, Президія НАН України
- ▶ Єгоров Ігор Юрійович, Державна установа «Інститут економіки та прогнозування НАН України»
- ▶ Кот Ольга Вікторівна, НКП «Наука з та для суспільства», Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М. Доброва НАН України

- ▶ Кульчицький Іван Іванович, НКП «Інформаційні та комунікаційні технології», ГО «Агенція європейських інновацій»
- ▶ Ночвай Володимир Іванович, Суспільна інноваційна мережа України, Інститут проблем математичних машин і систем НАН України
- ▶ Скороход Олександр Миколайович, Рада молодих вчених НАН України, Інститут молекулярної біології та генетики НАН України
- ▶ Співаковський Олександр Володимирович, Комітет з питань науки та освіти Верховної ради
- ▶ Стріха Максим Віталійович, Міністерство освіти і науки
- ▶ Шевченко Андрій Юрійович, Громадське об'єднання «ERA of Ukraine»
- ▶ Яцків Ярослав Степанович, Президія НАН України, Головна астрономічна обсерваторія НАН України

Дерево цілей

Глава 9 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка стосується співробітництва у сфері науки та технологій, сама по собі нагадує дерево цілей. З огляду на це виконання статей 374-376 угоди було покладено авторами дослідження в основу формулювання цілей відповідних рівнів.

Зокрема, визначено 4 головні складові реалізації положень ст.374-376 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

- I. Виконання Угоди про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС.
- II. Наближення до політики і права ЄС у сфері науки та технологій.
- III. Залучення України до Європейського дослідницького простору (ERA).
- IV. Реформування системи управління науковою сферою та дослідними установами для розвитку їхнього потенціалу та конкурентоспроможності економіки і суспільства, яке базується на знаннях.

Визначені блоки цілей другого рівня, в свою чергу, було деталізовано шляхом виділення цілей третього рівня.

Перший блок цілей другого рівня присвячено найважливішим аспектам виконання Угоди про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС, укладеної в 2002 році і востаннє поновленої Верховною Радою 2015 року (закон № 602-VIII від 15.07.2015):

- ▶ участь у Рамковій програмі ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт 2020»;
- ▶ організація спільних заходів щодо наукового та технологічного розвитку;
- ▶ координація та сприяння спільній діяльності згідно з цією угодою.

Найважливішими кроками участі України в «Горизонті 2020» автори дослідження вважають:

- ▶ участь України у роботі відповідного програмного комітету,
- ▶ створення та забезпечення роботи мережі національних контактних пунктів (НКП) програми «Горизонт 2020»,
- ▶ визначення та зняття законодавчих бар'єрів для участі українських науковців та бізнесу в цій програмі.

Координація діяльності, відповідно до статті 6 Угоди про співробітництво у сфері науки та технологій між Україною та ЄС, передбачає створення та функціонування спільного Комітету Україна — ЄС зі співробітництва в галузі науки та технологій. Міжнародні документи, підписані на виконання цієї угоди (Угода між Україною і ЄС про участь України у програмі «Горизонт 2020» та Угода між урядом України та Європейським співтовариством з атомної енергії про наукову і технологічну співпрацю та асоційовану участь України у Програмі наукових досліджень та навчання Євратом (2014-2018), ратифікована законом № 1542-VIII від 22.09.2016), теж передбачають координацію дій. Цю функцію покладено на Комітет Україна-ЄС з досліджень та інновацій і Комітет Україна-Євратом з досліджень та інновацій, відповідно.

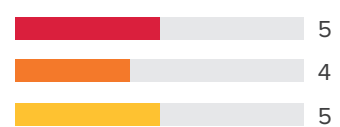
До того ж, для належного виконання угоди необхідна координація дій між стейкхолдерами наукової сфери. Наразі створено єдиний такий орган — Координаційний центр з питань виконання Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт 2020».

Другий блок містить кроки, необхідні для наближення України до політики і права ЄС у сфері науки та технологій. А саме:

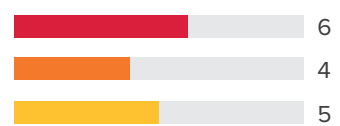
- ▶ обмін інформацією щодо політики у сфері науки та технологій;
- ▶ заходи щодо наближення до політики і права ЄС у сфері науки та технологій.

ЗМІЦНЕННЯ НАУКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНИ ДЛЯ ВИРІШЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ І ГЛОБАЛЬНИХ ВИКЛИКІВ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ

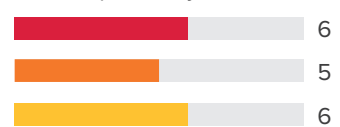
Виконання Угоди про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС



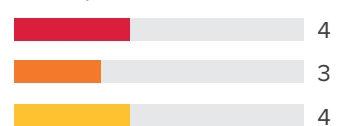
Забезпечення участі у Рамковій програмі ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт 2020»



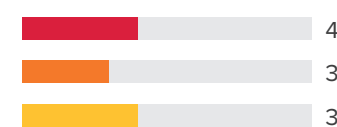
Організація спільних заходів щодо наукового та технологічного розвитку



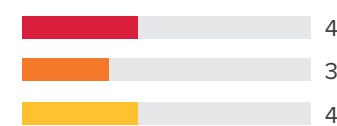
Координація та сприяння спільній діяльності згідно з Угодою про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС



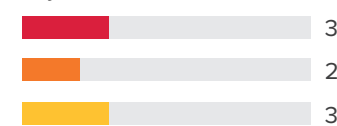
Наближення до політики і права ЄС в сфері науки та технологій



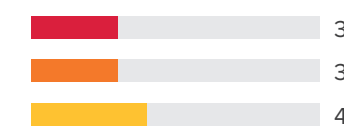
Обмін інформацією щодо політики у сфері науки та технологій



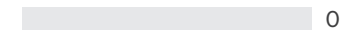
Заходи щодо наближення до політики і права ЄС в сфері науки та технологій



Залучення України до Європейського дослідницького простору (ERA)



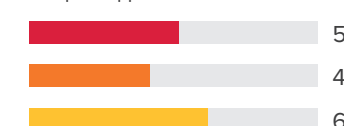
Розробка та запровадження національної дорожньої карти ERA



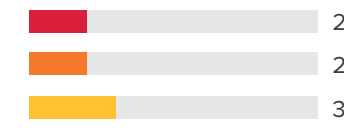
Спільна дослідницька діяльність, спрямована на заохочення наукового прогресу, трансферу технологій та ноу-хау



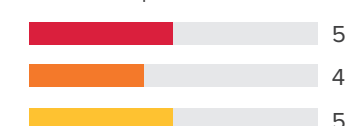
Сприяння спільній реалізації наукових програм та дослідницької діяльності



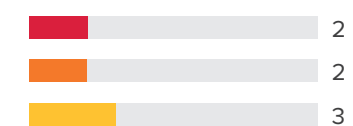
Вжиття заходів, спрямованих на розвиток сприятливих умов для проведення досліджень, нових технологій та належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень



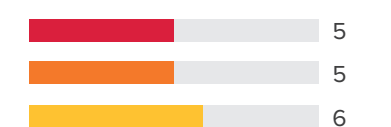
Навчання шляхом реалізації програм обміну для дослідників та спеціалістів



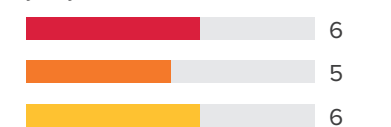
Активізація регіонального та іншого міжнародного співробітництва в сфері науки та технологій



Реформування наукової сфери для розвитку її потенціалу та підвищення конкурентоспроможності економіки і суспільства



Обмін досвідом у сфері управління науково-дослідними установами з метою розвитку та покращення їхніх спроможностей щодо здійснення та участі у наукових дослідженнях



Умовні позначення

Адекватність Повнота Відкритість

Статус асоційованої країни у програмі «Горизонт 2020» дозволяє Україні брати участь у системі загальноєвропейської координації політик у сфері науки та технологій шляхом участі представників України в групах ERA (переважно — із правом дорадчого голосу). Розбудова Європейського дослідницького простору та реалізація його пріоритетів відбувається відповідно до Дорожньої карти ERA на 2015-2020 роки. Її імплементація на національному рівні передбачає створення українськими стейкхолдерами зі сфери науки та технологій національної дорожньої карти ERA. Тому в процесі обміну інформацією щодо політики у сфері науки та технологій особливо важливими є консультації з європейськими партнерами щодо розробки національної дорожньої карти ERA та дорожньої карти приєднання до мережі європейських дослідницьких інфраструктур.

Для досягнення блоку цілей «Залучення України до Європейського дослідницького простору (ERA)» автори дослідження визначили як необхідні наступні кроки:

- ▶ розробка та запровадження національної дорожньої карти ERA;
- ▶ спільна реалізація наукових програм та дослідницької діяльності;
- ▶ навчання шляхом реалізації програм обміну для дослідників та спеціалістів;
- ▶ спільна дослідницька діяльність, спрямована на заохочення наукового прогресу, трансферу технологій та ноу-хау;
- ▶ розвиток сприятливих умов для проведення досліджень;
- ▶ створення сприятливих умов для впровадження нових технологій та належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень;
- ▶ активізація регіонального та іншого міжнародного співробітництва, зокрема в Чорноморському регіоні та в рамках багатосторонніх організацій, а також у контексті багатосторонніх угод.

До блоку цілей «Реформування системи управління науковою сферою та дослідних установ для розвитку їхнього потенціалу та конкурентоспроможності економіки і суспільства, яке базується на знаннях» належить наступна ціль третього рівня:

- ▶ обмін досвідом у сфері управління науково-дослідними установами з метою розвитку та покращення їхніх спроможностей щодо здійснення та участі у наукових дослідженнях.

Це, зокрема, передбачає проведення незалежного аудиту національної політики у сфері науки та технологій за допомогою одного з інструментів «Горизонту 2020» — Policy Support Facility (PSF). До того ж, критично важливими є розробка нової системи оцінювання якості досліджень при базовому та проектному фінансуванні, а також створення законодавчих умов для академічної свободи і міжнародного співробітництва.

Пояснення оцінок

Учасники опитування-представники стейкхолдерів досить низько оцінили виконання цілі 2-го рівня «Виконання Угоди про співробітництво у сфері науки та технологій між Україною та ЄС»: **загальна оцінка — 4,7 бала (адекватність — 5,1; повнота — 4,1; відкритість — 4,9).**

Зокрема, оцінка дій влади щодо досягнення цілі 3-го рівня «Участь у Рамковій програмі ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт 2020» є досить невисокою»: **загальна оцінка — 5,1 бала (адекватність — 5,6; повнота — 4,3; відкритість — 5,4).** Така оцінка зумовлена наступними причинами.

Участь України у роботі програмних комітетів є неповною (досі у більшість з них не делеговано представників України), сам процес делегування представників та експертів дуже затягнувся, інформації про роботу обраних делегатів немає у вільному доступі. Не створена система підтримки роботи делегатів всередині країни, зокрема, їхньої взаємодії із науковою спільнотою. Тим самим, на думку експертів, Україна втрачає одну із головних переваг асоційованого статусу — можливість представлення своїх інтересів під час формування тематики досліджень, які фінансуються в межах програми «Горизонт 2020».

Робота мережі національних контактних пунктів (НКП) програми «Горизонт 2020» забезпечується неповною мірою та фрагментарно, відсутня система координації їхньої діяльності. Відсутній паритет у виділенні матеріальних та фінансових ресурсів на діяльність НКП різної відомчої підпорядкованості.

Для визначення та зняття законодавчих бар'єрів для участі українських науковців та бізнесу в проєктах «Горизонт 2020» урядом України зроблено вкрай мало. А це, зі свого боку, не дозволяє українським науковцям і бізнесу адекватно виконувати свої фінансові зобов'язання, користуватися митними і податковими пільгами, передбаченими Угодою про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС, ефективно реалізовувати право на академічну мобільність тощо. Те ж саме стосується і правового забезпечення виконання інших міжнародних угод у сфері науки.

Хоча оцінка виконання цілі 3-го рівня «Організація спільних заходів щодо наукового та технологічного розвитку» є відносно **високою (загальна оцінка — 5,7 бала; адекватність — 5,9; повнота — 5,1; відкритість — 6,1)**, а самі заходи оцінюються як корисні, експерти зазначають, що тематика цих заходів та її відповідність потребам України недостатньо обговорюються із стейкхолдерами, а охоплення вкрай вузьке.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів оцінюють рівень координації при реалізації поставлених цілей як **незадовільний (загальна оцінка — 3,4; адекватність — 3,5; повнота — 3,2; відкритість — 3,6)**. Це стосується координації дій між Україною та ЄС, а також всередині країни між стейкхолдерами наукової сфери.

Виконання цілі 2-го рівня «Наближення до політики і права ЄС у сфері науки та технологій» учасники опитування-представники стейкхолдерів оцінили як **незадовільне (загальна оцінка — 3,3; адекватність — 3,9; повнота — 2,8; відкритість — 3,3)**.

Зокрема, **низька оцінка (загальна оцінка — 3,8; адекватність — 4,3; повнота — 3,3; відкритість — 3,3)** виконання цілі 3-го рівня «Обмін інформацією щодо політики у сфері науки та технологій» зумовлена недостатнім та неефективним забезпеченням участі України в системі координації на європейському та національному рівнях (групи ERA), а також відсутністю консультацій щодо розробки національної дорожньої карти ERA та дорожньої карти приєднання до мережі європейських дослідницьких інфраструктур.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів визнали виконання цілі 2-го рівня «Залучення України до Європейського дослідницького простору (ERA)» **незадовільним (загальна оцінка — 3,1; адекватність — 2,8; повнота — 2,7; відкритість — 3,7)**.

Зокрема, це зумовлено тим, що створення та затвердження національної дорожньої карти ERA лише заплановано урядом на 4-ий квартал 2017 року, хоча її формування повинно було початися водночас із підписанням Угоди про участь у Рамковій програмі ЄС «Горизонт 2020». Наразі лише розпочалися консультації щодо складу відповідної робочої групи.

Опитані представники стейкхолдерів вважають, що деякі заходи, спрямовані на розвиток сприятливих умов для впровадження нових технологій та належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень, відбуваються, але наразі їх недостатньо для стимулювання відповідної діяльності та забезпечення довіри до української системи захисту інтелектуальної власності (**загальна оцінка — 2,0; адекватність — 1,6; повнота — 1,8; відкритість — 2,6**).

Дії уповноважених інституцій щодо виконання активізації регіонального та міжнародного співробітництва, зокрема, в Чорноморському регіоні та в рамках багатосторонніх організацій, а також у контексті багатосторонніх угод учасники опитування вважають **недостатніми (загальна оцінка — 2,5; адекватність — 2,2; повнота — 2,3; відкритість — 3,1)**. Адже таке співробітництво здійснюється переважно за кошти та за активного сприяння закордонних партнерів, а виконання фінансових зобов'язань українською стороною щодо білатеральних проектів не завжди є повним та вчасним.

Відносно висока **оцінка (загальна оцінка — 5,2; адекватність — 5,2; повнота — 4,8; відкритість — 5,7)** цілі 2-го рівня «Реформування системи управління науковою сферою та дослідних установ для розвитку їхнього потенціалу та конкурентоспроможності економіки і суспільства, яке базується на знаннях» зумовлена, зокрема, набуттям чинності нової редакції Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність». Вона передбачає створення Національної ради України з питань розвитку науки та технологій та Національного фонду досліджень. Також у процесі обміну досвідом у сфері управління науково-дослідними установами з метою розвитку та покращення їхніх спроможностей щодо здійснення наукових досліджень в 2016 році на запит МОН Європейською Комісією було здійснено аудит національної політики в сфері науки та технологій (що, власне, і є причиною досить **високої оцінки — загальна оцінка — 5,6; адекватність — 5,7; повнота — 5,2; відкритість — 5,8**). Разом з тим експерти зазначають, що хоча результати аудиту (Peer Review of the Ukrainian research and innovation system) були представлені ще в грудні 2016 року, системна робота щодо опрацювання рекомендацій та їх імплементації так і не розпочалася. Невисокі оцінки зумовлені також зволіканням у процесі впровадження в життя інших положень оновленого Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність», а також браком системної і послідовної роботи урядовців щодо створення законодавчих умов для академічної свободи та міжнародного співробітництва.

Висновки

1. Відкритість прийняття владою рішень за всіма блоками цілей є низькою (від 2,6 до 6,1 за 10-бальною шкалою), що, на думку учасників опитування-представників стейкхолдерів, значно знижує якість та адекватність (від 1,6 до 5,9 бала) цих рішень у контексті виконання Угоди про асоціацію Україна — ЄС в частині, що стосується науки. Учасники опитування вважають кадровий потенціал органів влади недостатнім для досягнення поставлених цілей (до того ж в адекватні терміни), разом з тим зовнішній ресурс громадянського суспільства, наукових організацій та установ до формування порядку денного необхідних кроків та напрацювання відповідних проектів рішень залучається лише епізодично.
2. Учасники опитування-представники стейкхолдерів вважають рішення, ухвалені владою, неповними (по всіх рівнях цілей оцінки від 1,8 до 5,2 бала), тобто такими, що в кінцевому підсумку не вирішують поставлених завдань. До того ж, зазначають брак системності при прийнятті цих рішень.
3. Рівень інформування владою щодо своїх кроків на виконання поставлених цілей є недостатнім, а інструменти — незручними та такими, що не охоплюють усіх стейкхолдерів.
4. Виконання Угоди про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС здійснюється із значними недоліками, а відповідні можливості використовуються неповною мірою.
5. Підтримці державою участі у Рамковій програмі ЄС з досліджень та інновацій «Горизонт 2020» бракує системності та адекватності реальним потребам її учасників.
6. Діяльність органів координації (зокрема, спільного Комітету Україна — ЄС зі співробітництва в галузі науки та технологій), передбачених Угодою про співробітництво в сфері науки та технологій між Україною та ЄС та іншими угодами з ЄС у цій сфері, є неефективною та непрозорою. Відсутні механізми комунікації та зворотного зв'язку із науковою спільнотою та стейкхолдерами наукової сфери.
7. Рівень координації дій органів влади та ключових стейкхолдерів наукової сфери України щодо вирішення проблем та вчасного реагування на виклики і можливості, які виникають в процесі виконання Угоди та супутніх угод з ЄС в сфері науки та технологій, є незадовільним. Повноцінна діяльність Координаційного центру з питань виконання Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт 2020» досі не розпочалася.
8. Відсутні дієві механізми обміну інформацією між Україною та ЄС щодо трендів розвитку наукової та інноваційної політики.
9. Представництво України у групах ERA з формування політики в сфері науки та технологій є неповним, система комунікації, яка б підтримувала делегатів до цих груп, всередині країни не вибудована, дії щодо узгодження наукової політики в Україні та Європейському дослідницькому та інноваційному просторі практично відсутні.
10. Незважаючи на старіння дослідницької інфраструктури та відсутність достатніх фінансових резервів для її оновлення, консультації щодо участі в Європейських дослідницьких та електронних інфраструктурах українською стороною не здійснюються. Наша країна не представлена також у відповідних групах ERA (ESFRI та e-IRG), що опікуються цими питаннями.
11. Національну дорожню карту ERA досі не розроблено.
12. Регіональне співробітництво здійснюється переважно за кошти та за активного сприяння закордонних партнерів. Існує постійне зволікання із виконанням фінансових зобов'язань українською стороною у процесі імплементації білатеральних проектів у рамках міжнародного співробітництва у сфері науки та технологій.
13. Робота з аналізу та впровадження рекомендацій, наданих незалежним аудитом державної політики в сфері науки та технологій за допомогою одного з інструментів програми «Горизонт 2020» (Policy Support Facility (PSF), Peer Review), на державному рівні не проводиться.
14. Не використовуються інші інструменти PSF (програми спеціальної підтримки та спільного навчання) для підвищення ефективності та конкурентоспроможності дослідницьких установ, наукових фондів, дослідницьких та електронних інфраструктур.
15. Закон України «Про наукову та науково-технічну діяльність» впроваджується зі значною затримкою. Досі не запрацювала Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, не розроблені необхідні підзаконні акти, зокрема, щодо запровадження механізмів академічної свободи та міжнародного співробітництва.

**➔ Кабінету Міністрів України**

- ▶ Розробити і затвердити Дорожню карту Європейського дослідницького простору (ERA), а також план заходів з її імплементації.
- ▶ Провести роботу з визначення та зняття правових бар'єрів для участі українських науковців, громадських організацій та бізнесу в проектах програми «Горизонт 2020» та інших міжнародних угодах у сфері науки. Зокрема, вирішити питання забезпечення можливості адекватно виконувати фінансові зобов'язання та здійснювати фінансовий менеджмент проектів, користуватися митними і податковими пільгами, передбаченими угодою, ефективно реалізовувати право на довгострокову академічну мобільність, зараховувати на роботу іноземних вчених/студентів за грантами підтримки мобільності.
- ▶ Налагодити координацію дій між стейкхолдерами наукової сфери та органами влади.
- ▶ Проводити тематичні засідання уряду щодо розгляду питань державної політики у сфері науки і технологій та виконання плану імплементації Дорожньої карти Європейського дослідницького простору.
- ▶ Забезпечити необхідну фінансову та організаційну підтримку діяльності Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, а також фінансування Національного фонду досліджень.
- ▶ Затвердити нову систему державної атестації наукових установ та наукової діяльності вищих навчальних закладів, передбачити в проекті «Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки», а також у проекті Державного бюджету на 2018 рік кошти на проведення такого оцінювання.

➔ Міністерству освіти і науки України

- ▶ Забезпечити повноцінну участь України в роботі програмного комітету «Горизонт 2020», а також у 8-ми групах Європейського дослідницького та інноваційного просторів, зокрема, налагодити процес делегування до них представників та експертів, створити систему підтримки їхньої роботи всередині країни, їхньої взаємодії із науковою спільнотою та належного інформування про їхню діяльність.
- ▶ Повною мірою та своєчасно забезпечувати роботу мережі національних контактних пунктів програми «Горизонт 2020», налагодити координацію їхньої діяльності та сприяти їхній належній роботі.
- ▶ Забезпечити ефективність та прозорість діяльності спільних комітетів з підтримки угод з ЄС у сфері науки та технологій шляхом формування дорожніх карт співробітництва, вчасного оприлюднення планів та протоколів їхніх засідань, а також здійснення моніторингу з виконання їхніх рішень.
- ▶ Запровадити на постійній основі спільний форум за участю делегатів і експертів груп ERA, відповідних робочих груп Національної ради України з питань розвитку науки та технологій, делегатів до Програмного комітету «Горизонт 2020», а також членів Координаційного центру з питань виконання «Горизонту 2020».
- ▶ Активізувати регіональне та міжнародне співробітництво, зокрема в Чорноморському регіоні та в межах багатосторонніх організацій, а також у контексті багатосторонніх угод, зокрема, європейських ініціатив спільного програмування.
- ▶ Налагодити обмін досвідом з ЄС щодо управління науковою сферою в цілому та її окремими елементами, зокрема, скористатися іншими інструментами PSF «Спеціальна підтримка» та «Взаємне навчання».

➔ Міністерству освіти і науки разом із Міністерством економічного розвитку та торгівлі

- ▶ Створити сприятливі умови для впровадження нових технологій та належного захисту інтелектуальної власності результатів досліджень.
- ▶ Провести міжнародний аудит національних електронних інфраструктур (УРАН, УарНЕТ, Український національний Грид) щодо визначення рівня їхньої технологічної готовності для доступу до європейських е-інфраструктур.
- ▶ Розробити дорожню карту державних електронних інфраструктур для досліджень та інновацій, інтегрованих до Європейської хмари відкритої науки та Європейської інфраструктури даних.

➔ Міністерству фінансів

- ▶ Забезпечити своєчасне та повне виконання фінансових зобов'язань у процесі імплементації білатеральних проектів та багатосторонніх угод у межах міжнародного співробітництва у сфері науки та технологій.

➡ **Міністерству освіти і науки України разом з Національною радою України з питань розвитку науки і технологій**

- ▶ Розробити конкретні кроки із впровадження рекомендацій незалежного аудиту національної політики в сфері науки та технологій PSF.
- ▶ Здійснити аудит дослідницької інфраструктури державних наукових установ та ВНЗ, центрів колективного користування науковим обладнанням щодо її стану, охоплення наукових напрямів.
- ▶ Розробити дорожню карту розвитку державних дослідницьких інфраструктур та здійснити необхідні заходи щодо їх інтеграції до Європейських дослідницьких інфраструктур (ESFRI).

➡ **Національній раді з питань науки та технологій**

- ▶ Створити постійну робочу групу, яка б опікувалась питаннями, пов'язаними із входженням України до Європейського дослідницького простору, та розглянути питання доцільності створення робочих груп, аналогічних групам ERA.
- ▶ Здійснювати моніторинг виконання Україною пріоритетів Європейського дослідницького простору, а також надавати пропозиції щодо плану їх реалізації.
- ▶ Розробити нову систему державної атестації наукових установ та наукової діяльності вищих навчальних закладів, а також оцінювання якості досліджень при грантовому механізмі фінансуванні наукової та науково-технічної діяльності, на основі кращих європейських практик.



РОЗДІЛ 5.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОДОСТУПНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ (ІКТ) ТА ЯКІСНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ (СТ. 389-395 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Загальнодоступність інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та розвиток інформаційного суспільства розглядається Європейським Союзом одним із стратегічних завдань його політики. Від самого початку заснування ЄС у 1993 році в Резолюції «Біла Книга. Зростання, конкурентоспроможність, зайнятість: виклики та стратегії XXI століття» інформаційне суспільство було визначено як суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються при посередництві інформаційних технологій та технологій зв'язку. Передумовою добробуту сучасної людини та держави стає знання, здобуте при безперешкодному доступі до інформації. Вже наступного року у документі-рекомендації для Європейської Ради — «Європа і глобальне інформаційне суспільство» визначено концепцію розбудови інформаційного суспільства — як нового типу соціуму, базованого на широкому використанні нечуваних дотепер можливостей ІКТ, що зумовлять якісний стрибок у соціальному та людському розвитку.

В межах ухваленої Європейською Радою 2010р. стратегії «Європа 2020» ухвалено одну з семи флагманських ініціатив (flagship initiatives) — «Цифровий порядок денний для Європи» (Digital agenda for Europe), що є головним чинним документом з політики розвитку інформаційної сфери Євросоюзу. Серед країн Європейського Союзу реалізовувалися різні успішні моделі розвитку інформаційної сфери. Однак як такого єдиного «європейського підходу» до розвитку цієї галузі не існує, а отже, Україні необхідно віднайти власний шлях інформаційного розвитку, орієнтуючись при цьому на стандарти й цілі ЄС. Зважаючи на підписану Україною Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, розвиток інформаційного суспільства в Україні має бути гармонізованим з флагманською ініціативою «Цифровий порядок денний для Європи».

Інформаційна сфера держави суттєво впливає на інші сфери і визначає її економічний та інноваційний потенціал, конкурентоспроможність на міжнародній арені та якість життя громадян. Для нашої держави наразі актуальними завданнями в цій сфері є, з одного боку, розробка власного Цифрового порядку денного, з іншого — імплементація профільних документів і проектів ЄС в українське національне законодавство. До того ж, важливо розвивати сфери науки та освіти, без яких неможливо розраховувати на поступ у розбудові інформаційного суспільства та економіки знань. Усі ці три завдання зафіксовані в статті 390 угоди як мета співробітництва між Україною та ЄС.

Запрошені стейкхолдери

- ▶ Олена Мініч, Екс-директор Департаменту Цифрової Економіки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.
- ▶ Іван Петухов — засновник «Адамант», політик
- ▶ Андрій Бірюков, виконавчий директор ГС «ХАЙ-ТЕК ОФІС УКРАЇНА»
- ▶ Валерій Фіщук, Регіональний менеджер з розвитку бізнесу Cisco в Україні та країнах СНД. Віце-президент Асоціації «Інноваційний розвиток України»
- ▶ Володимир Коляденко, Комітет з електронних комунікацій Торгово Промислової Палати України
- ▶ Сергій Свистунов, Український Національний Грид, ІТФ НАН України
- ▶ Шевченко Андрій Юрійович, Громадське об'єднання «ERA of Ukraine»
- ▶ Інна Вікторівна Волохіна, Начальник управління розвитку Е-комунікацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
- ▶ Цикута О.М., Міжнародний відділ, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
- ▶ Олексій Вискуб, Державне агенство з питань електронного урядування
- ▶ Дмитро Маковський, Державне агенство з питань електронного урядування
- ▶ Антоніна Вольська, Головний спеціаліст Департаменту міжнародного торговельно-економічного співробітництва та європейської інтеграції МЕРТ
- ▶ Олександр Ковальський, Ericsson

- ▶ Іван Іванович Кульчицький, НКП «Інформаційні та комунікаційні технології», ГО «Агенція європейських інновацій»
- ▶ Сергій Петрович Ріппа, кафедра інформаційно-обчислювальних систем і управління НУДПСУ
- ▶ Тетяна Котенко, Центральноукраїнський національний технічний університет, НКП Горизонт
- ▶ Кирило Гороховський, ГС «Центр розвитку інновацій», Київський Академічний Університет.
- ▶ Олександр Федосєєв, Суспільна інноваційна мережа, Компанія «ПР-Агенство ІТ-Про»
- ▶ Роман Хіміч, експерт, консультант операторів телекомунікацій, ІТС.ua
- ▶ Олег Соболев, Голова Правління Асоціації Wireless Ukraine
- ▶ Анна Барікова, Коаліція е-демократії, експерт ГО «Центр політико-правових реформ», експерт групи «Електронна демократія» Реанімаційного пакету реформ;
- ▶ Лілія Олексюк, Голова Всеукраїнської Асоціації «Інформаційна безпека та інформаційні технології» — Робоча група 2 «Свобода, юстиція, права людини» УС ПГС
- ▶ Максим Корявець, Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, Робоча група 2 «Економічна інтеграція і узгодження з політикою ЄС» УНП СхП
- ▶ Студенти-випусники комп'ютерних спеціальностей НУХТ: 8 бакалаврів, 8 магістрів

Експертні спільноти та асоціації:

- ▶ Коаліція е-демократії; РГ «Digital agenda UA» РГ6, РГ3 УС ПГС; РГ2 УНП СхП; Національна хмарна ініціатива Суспільної інноваційної мережі України; «IT Ukraine» Association; Wireless Ukraine; ІТС.ua; Всеукраїнська Асоціація «Інформаційна безпека та інформаційні технології».

Представники стейкхолдерів, які взяли участь в опитуванні

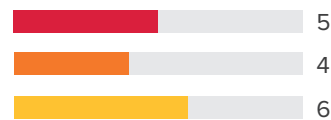
- ▶ Іван Петухов — засновник «Адамант», політик
- ▶ Андрій Бірюков, виконавчий директор ГС «ХАЙ-ТЕК ОФІС УКРАЇНА»
- ▶ Валерій Фіщук, Регіональний менеджер з розвитку бізнесу Cisco в Україні та країнах СНД. Віце-президент Асоціації «Інноваційний розвиток України»
- ▶ Сергій Свистунов, Український Національний Грід, ІТФ НАН України
- ▶ Інна Вікторівна Волохіна, Начальник управління розвитку Е-комунікацій, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
- ▶ Цикута О.М., Міжнародний відділ, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
- ▶ Дмитро Маковський, Державне агенство з питань електронного урядування
- ▶ Антоніна Вольська, Головний спеціаліст Департаменту міжнародного торговельно-економічного співробітництва та європейської інтеграції МЕРТ
- ▶ Олександр Ковальський, Ericsson
- ▶ Іван Іванович Кульчицький, НКП «Інформаційні та комунікаційні технології», ГО «Агенція європейських інновацій»
- ▶ Сергій Петрович Ріппа, кафедра інформаційно-обчислювальних систем і управління НУДПСУ
- ▶ Тетяна Котенко, Центральноукраїнський національний технічний університет, НКП Горизонт
- ▶ Кирило Гороховський, ГС «Центр розвитку інновацій», Київський Академічний Університет.
- ▶ Олександр Федосєєв, Суспільна інноваційна мережа, Компанія «ПР-Агенство ІТ-Про»
- ▶ Роман Хіміч, експерт, консультант операторів телекомунікацій, ІТС.ua
- ▶ Олег Соболев, Голова Правління Асоціації Wireless Ukraine
- ▶ Анна Барікова, Коаліція е-демократії, експерт ГО «Центр політико-правових реформ», експерт групи «Електронна демократія» Реанімаційного пакету реформ;
- ▶ Лілія Олексюк, Голова Всеукраїнської Асоціації «Інформаційна безпека та інформаційні технології» — Робоча група 2 «Свобода, юстиція, права людини» УС ПГС
- ▶ Максим Корявець, Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, Робоча група 2 «Економічна інтеграція і узгодження з політикою ЄС» УНП СхП
- ▶ Студенти-випусники комп'ютерних спеціальностей НУХТ: 8 бакалаврів, 8 магістрів
- ▶ Експертні спільноти та асоціації:
- ▶ Коаліція е-демократії; РГ «Digital agenda UA» РГ6 УС ПГС; РГ2 УНП СхП; Національна хмарна ініціатива Суспільної інноваційної мережі України; Wireless Ukraine; ІТС.ua; Всеукраїнська Асоціація «Інформаційна безпека та інформаційні технології».

Дерево цілей

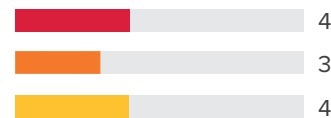
З огляду на зміст глави 14 Угоди організаторами дослідження обрано дерево цілей, що відповідає структурі цієї глави. Так, у статті 389 визначено основну мету співробітництва щодо розвитку інформаційного суспільства на користь приватних осіб і бізнесу через забезпечення загальнодоступності інформації.

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ЧЕРЕЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОДОСТУПНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ (ІКТ) ТА ЯКІСНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ

Імплементация національних стратегій інформаційного суспільства



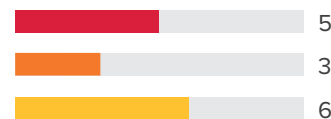
Імплементация Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні



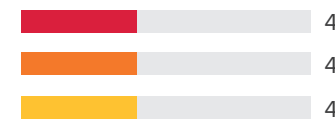
Виконання плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство "Відкритий Уряд"» у 2016-2018 роках



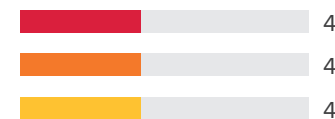
Розробка та імплементация «Цифрового порядку денного України-2020» та узгодження з цифровим порядком денним ЄС



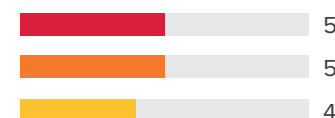
Розвиток нормативно-правової бази для електронних комунікацій



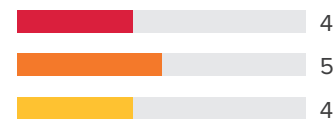
Сприяння широкосмуговому доступу



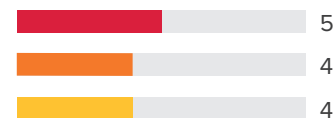
Обмін інформацією, найкращою практикою та досвідом, здійснюють спільні заходи



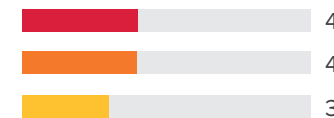
Координація політик у галузі електронних комунікацій



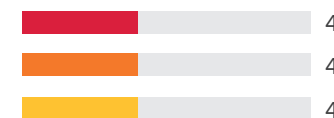
Співробітництво між національним регулятором у галузі зв'язку України та національними регуляторами ЄС



Посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку



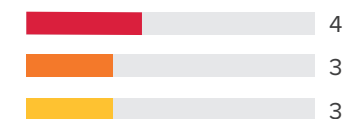
Поступове наближення до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій



Розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ



Співробітництво у сфері науки та технологій



Співробітництво в сфері досліджень та інновацій ІКТ Цифрового порядку денного Європи



Умовні позначення

■ Адекватність ■ Повнота ■ Відкритість

ційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та через кращу якість послуг за доступними цінами. У статті 390 визначено три цілі другого рівня: «Співробітництво має на меті імплементацію національних стратегій інформаційного суспільства, розвиток всеохоплюючої нормативно-правової бази для електронних комунікацій та розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ».

Таким чином, було визначено 3 головні складові успішної реалізації положень глави 14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

- I. Імплементація національних стратегій інформаційного суспільства.
- II. Розвиток нормативно-правової бази для електронних комунікацій.
- III. Розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ.

Як цілі третього рівня для виконання цілі №1 «Імплементація національних стратегій інформаційного суспільства», окрім чинної Стратегії (Схвалена розпорядженням КМУ від 15 травня 2013 р. № 386-р), розглядалися стан розробки та імплементації Цифрового порядку денного України-2020 та узгодження його з Цифровим порядком денним ЄС, а також виконання плану дій із впровадження міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Таким чином, оцінювалися три цілі третього рівня:

- ▶ імплементація Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні;
- ▶ виконання плану дій із впровадження ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках;
- ▶ розробка та імплементація Цифрового порядку денного України-2020 та узгодження його з Цифровим порядком денним ЄС.

Завдання, що стосуються цілі №2 «Розвиток нормативно-правової бази для електронних комунікацій», містяться в наступних статтях глави 14:

- ▶ сприяння широкосмуговому доступу,
- ▶ координація політик у галузі електронних комунікацій,
- ▶ посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку,
- ▶ обмін інформацією, найкращою практикою та досвідом, спільні заходи з розвитку нормативно-правової бази,
- ▶ співробітництво між національним регулятором у галузі зв'язку та національними регуляторами ЄС,
- ▶ поступове наближення до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій.

Для розкриття третьої цілі «Розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ» використано положення глави 9 угоди, а також відповідні положення Цифрового порядку денного ЄС:

- ▶ співробітництво у сфері науки та технологій,
- ▶ співробітництво в сфері досліджень та інновацій ІКТ Цифрового порядку денного Європи.

Пояснення оцінок

Загалом агрегована оцінка цілі «Розвиток інформаційного суспільства через забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та якісних електронних послуг» була отримана на основі усереднення оцінок учасників опитування-представників стейкхолдерів на **рівні 4 бали з 10 можливих**, що свідчить про недостатній прогрес виконання глави 14 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

З трьох цілей другого рівня найвищу **оцінку (загальна — 5,3 бала; адекватність — 5,3; повнота — 4,4; відкритість — 6,2)** отримала ціль 1 — «Імплементація національних стратегій інформаційного суспільства». Причому досягнуто це за рахунок високої оцінки, поставленої всіма учасниками опитування-представниками стейкхолдерів (**загальна — 7,4 бала; адекватність — 7,3; повнота — 7; відкритість — 8**) станом виконання плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках. Учасники опитування відзначили належний рівень імплементації, узгодженість із вимогами часу та економічною доцільністю. Всі 13 пунктів більшою чи меншою мірою були виконані або перебувають у процесі виконання. Проте пролунали зауваження з огляду на зміст цієї ініціативи, що вона не реалізовується в повному обсязі і на регіональному рівні не відкриває основних пріоритетів цього партнерства.

Підціль 1.1 «Імплементація Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» оцінена досить **низько (загальна — 3,8 бала; адекватність — 3,9; повнота — 3,4; відкритість — 4,3)**, при цьому один

експерт від НУО взагалі вказав на нульовий прогрес у її імplementації. Дещо **вище (загальна — 4,5 бала; адекватність — 4,7; повнота — 2,7; відкритість — 6,2)** оцінено зусилля Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) та робочої групи Хайтек-офісу з розробки та імplementації Цифрового порядку денного України — 2020 та узгодження його з Цифровим порядком денним ЄС. Проте ці зусилля ще не були підкріплені ухваленням необхідних нормативно-правових актів.

Дуже низьку оцінку (загальна — 2,9 бали; адекватність — 3; повнота — 2,8; відкритість — 3) за всіма критеріями отримала ціль 3 — «Розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ». Це можна пояснити загальною кризою науково-інноваційної політики та катастрофічним зниженням державного фінансування науки та освіти. Проте при цьому Україна не використовує всі можливості участі в європейських програмах досліджень та створення нових технологій у співпраці з бізнесом.

Низьку оцінку (загальна — 4,1 бала; адекватність — 4,2; повнота — 4,2; відкритість — 3,9) отримала і ціль 2 «Розвиток нормативно-правової бази для електронних комунікацій». Це зумовлено відсутністю розробленого з урахуванням європейських рекомендацій Закону України «Про електронні комунікації» та тим, що дотепер залишається неузгодженою дорожня карта з імplementації положень директив ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій). Варто зазначити низьку оцінку відкритості дій влади в цій сфері, що також перешкоджає виробленню узгодженої національної політики та наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій.

I. Імplementація національних стратегій інформаційного суспільства

Середня оцінка — 5,3 (за критерієм адекватності — 5,3; повноти — 4,4; відкритості — 6,2)

Учасники опитування-представники стейкхолдерів вказали, що план імplementації Стратегії розвитку інформаційного суспільства⁴ не виконано, не проаналізовано недоліки, помилки та не реалізовано його заходи. Остання опублікована національна доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні датована 2014 роком⁵. Національна програма інформатизації фактично забута, досі не ухвалено акту, який би її замінив. Остання національна програма інформатизації була затверджена ще в 1998 році!

Частково державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства реалізується у діяльності Агентства з електронного урядування, яке не покриває весь спектр питань. Досить успішно здійснюються заходи в рамках міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках. З 2016 року активну роль у розбудові «цифрового суспільства» почав відігравати High Tech Office під егідою МЕРТ та за сприяння першого віце-прем'єр-міністра С.Кубіва. Зрештою, розвиток інформаційного суспільства та медіа є серед основних реформ Дорожньої карти та першочергових пріоритетів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», ухваленої в січні 2015 року Президентом України. Проте не розроблено консолідованої версії законів щодо розвитку інформаційного суспільства (або Інформаційного кодексу).

З трьох цілей першого рівня ця ціль отримала найвищу оцінку. Причому досягнуто це за рахунок високої оцінки усіма учасниками опитування-представниками стейкхолдерів **(загальна — 7,4 бала; адекватність — 7,3; повнота — 7; відкритість — 8)** стану виконання плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках. Про успішність цієї ініціативи свідчить і висока оцінка учасників опитування-представників стейкхолдерів цілі 1 за критерієм відкритості.

У рамках цієї ініціативи Коаліцією з розвитку електронної демократії в Україні за активної участі Державного агентства з питань електронного урядування розроблено надзвичайно важливу для розвитку інформаційного суспільства Концепцію розвитку електронної демократії⁶. Уряд зобов'язався розпочати втілення концепції та плану заходів з її впровадження вже у 2017 році⁷.

Підціль 1.1. «Імplementація Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» була оцінена досить низько **(загальна — 3,8 бала; адекватність — 3,9; повнота — 3,4; відкритість — 4,3)**. Ґрунтовну оцінку

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

⁵ <http://www.dkni.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informatsiynogo-suspilstva>

⁶ <http://www.dkni.gov.ua/content/regionalni-publichni-obgovorenniya-koncepciyi-rozvytku-elektronnoyi-demokratiyi-v-ukrayini>

⁷ <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmine-anonsirovali-nachalo-realizatsii-1495460310.html>

імплементції цієї стратегії надано в постанові ВР «Про рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України»⁸, яка вказує на суттєві проблеми з формуванням та реалізацією ефективної державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства. «Не виконано план дій щодо реалізації Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», — йдеться у зазначеній постанові ВР, — відсутній план дій щодо реалізації національної стратегії подальшого розвитку інформаційного суспільства в Україні; не подолано цифрову нерівність у доступі громадян України до електронних комунікацій та інформаційних ресурсів, повільно зростає рівень комп'ютерної грамотності населення; низький рівень впровадження та використання можливостей ІКТ у сферах освіти, науки, культури, охорони здоров'я, в агропромисловому комплексі та інших секторах економіки, відсутні відповідні галузеві та міжгалузеві програми; підтримка поглиблення демократичних процесів слабо координована та несистемна, зокрема, щодо проведення виборів, голосувань, загальнонаціональних та місцевих референдумів, опитувань та консультацій, запровадження механізмів громадсько-державного партнерства, здійснення громадського контролю на засадах широкого використання ІКТ та мережі інтернет».

Дещо **вище (загальна — 4,5 бала; адекватність — 4,7; повнота — 2,7; відкритість — 6,2)** учасники опитування-представники стейкхолдерів оцінили зусилля МЕРТ та робочої групи Хайтек-офісу з розробки та імплементції Цифрового порядку денного України — 2020 та узгодження з Цифровим порядком денним ЄС. Проте ці зусилля ще не були підкріплені відповідними державними нормативно-правовими актами. Тому оцінка недостатньо висока, а один експерт від регіональної НУО цілком справедливо вказав на відсутність факту наявності владних рішень. Аналітичний документ Цифрового порядку денного України — 2020 вийшов у першій редакції, але не затверджений урядом. Пропозиції МЕРТ стосовно «цифризації» економіки покривають тільки частину цієї теми. Отже, поки що говорити про імплементацию зарано. Це й зумовило низьку середню оцінку за критерієм «повнота» — **2,7 бала**. Водночас команда розробників є відкритою до співпраці, що відобразилося у високій оцінці за критерієм «відкритість» — **6,2 бала**.

Важливим рішенням у цій сфері стало схвалення урядовим комітетом Стратегії розвитку високотехнологічних індустрій для України до 2025 року⁹. Вона включає в себе програму «Цифровий порядок денний для України — розвиток цифрової інфраструктури та суспільства». Проте ця стратегія досі не розглянута КМУ.

II. Розвиток нормативно-правової бази для електронних комунікацій

Середня оцінка — 4,1 (за критерієм адекватності — 4,2; повноти — 4,2; відкритості -3,9)

Низька оцінка зумовлена низкою причин. Повільно впроваджуються стандарти ЄС та відповідні директиви ЄС у сфері електронних комунікацій, досі не погоджена Дорожня карта з впровадження та застосування актів ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій). Дорожня карта розроблена адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, погоджена з основними ЦОВВ і передана в Урядовий офіс з питань євроінтеграції, проте досі не затверджена. Не всі стейкхолдери поінформовані та долучені до процесу узгодження Дорожньої карти.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів зазначали важливість ухвалення Закону «Про електронні комунікації», та водночас вказали на низку недоліків у трьох наявних законопроектах, в тому числі і щодо відповідності зобов'язанням України за Угодою про асоціацію з ЄС.

Також кілька експертів вказали на проблеми з національним регулятором. Регулятор часто приймає незрозумілі рішення, неузгоджені з ринком. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), де-юре не є незалежним органом і де-факто не виконує функції регулятора.

Наближення до права і нормативно-правової бази ЄС поки що відбувається повільно — усі спрямовані на це законопроекти перебувають у ВРУ («Про електронні довірчі послуги», «Про електронні ко-

⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>

⁹ <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=a8590ddc-7f44-49ed-8587-4127ca3655bd&title=UriadoviiKomitetPidGolovuvanniamStepanaKubivaSkhvalivStrategiiuRozvitkuVisokotekhnologichnikhIndustriiDliaUkrainiDo2025-Roku>

мунікації» тощо) і тричі не були прийняті. Ухвалено тільки один з основних законів, потрібних в даній сфері, — «Про електронну комерцію»¹⁰. Він визначає організаційно-правові засади діяльності у сфері електронної комерції в Україні, встановлює порядок вчинення електронних правочинів із застосуванням інформаційно-телекомунікаційних систем та визначає права і обов'язки учасників відносин у сфері електронної комерції. Проте законом не охоплено всі моделі е-комерції, що відчутно гальмує розвиток е-комерції в Україні. Закон потребує суттєвого корегування в частині використання підписів у електронному вигляді.

Обмін інформацією та досвідом з ЄС найактивніше здійснюється в рамках HDM initiative (Harmonizing Digital Markets of the EU and Eastern Partnership Neighbors) та візитів і контактів MEPT та Державного агентства з електронного урядування зі структурами ЄС, але бракує ширшої відкритої інформації про результати такого обміну. Невідомо про існування жодної підписаної угоди про співробітництво між національним регулятором у галузі зв'язку України та національними регуляторами ЄС. Національний регулятор активно діє в даному напрямі через реалізацію двосторонніх проектів та участь у роботі мережі регуляторних органів електронних комунікацій країн Східного партнерства за участю країн ЄС.

В Україні не існує стратегії сприяння широкосмуговому доступу. При великій кількості кібератак мало уваги приділяється кібербезпеці. Відбувається погіршення умов для розвитку е-бізнесу. Багато компаній у сфері е-бізнесу реєструються за кордоном, аби уникнути загрози необґрунтованих перевірок.

III. Розширення участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ

Середня оцінка — 2,9 (за критерієм адекватності — 3; повноти — 2,8; відкритості — 3)

Ця ціль отримала надзвичайно **низьку оцінку (3 бали з 10)** за всіма критеріями оцінювання. Це пояснюється загальною кризою науково-інноваційної політики та обвальним зниженням державного фінансування науки та освіти. Однак Україна не використовує усі можливості участі в європейських програмах досліджень та створення нових технологій у співпраці з бізнесом. Розвитку наукових досліджень не приділяють належної уваги при формуванні політики розвитку інформаційного суспільства в Україні. Участь України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ носить точковий і несистемний характер. Участь України здебільшого обмежується висококонкурентною програмою «Горизонт 2020» та освітніми програмами (раніше «Темпус», тепер — «Еразмус»), але цього недостатньо.

Висновки

1. План імплементації Стратегії розвитку інформаційного суспільства¹¹ не виконаний, не проаналізовано недоліки, помилки та не реалізовані заходи щодо її впровадження.
2. Не подолано цифрову нерівність у доступі громадян України до електронних комунікацій та інформаційних ресурсів.
3. Зусилля MEPT та робочої групи Хайтек-офісу з розробки та імплементації Цифрового порядку денного України — 2020 та узгодження його з Цифровим порядком денним ЄС досі не підкріплені відповідними державними нормативно-правовими актами.
4. Частково державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства реалізується у діяльності Агентства з електронного урядування, яке не покриває весь спектр питань.
5. Повільно впроваджуються стандарти ЄС та відповідні директиви у сфері електронних комунікацій.
6. Не погоджена Дорожня карта з впровадження та застосування актів ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій). Інформація щодо процесу розробки Дорожньої карти не надходить до зацікавлених учасників ринку.
7. Існує потреба посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку. НКРЗІ де-юре не є незалежним органом, він підпорядкований Президенту України, і де-факто не виконує функції регулятора. Громадська рада НКРЗІ не працює належним чином для адекватного представлення зацікавлених стейкхолдерів.

¹⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/675-19>

¹¹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

8. Наближення до права і нормативно-правової бази ЄС відбувається вкрай повільно.
9. Обмін інформацією та досвідом з ЄС найактивніше здійснюється в рамках HDM initiative та візитів і контактів МЕРТ та Державного агентства з електронного урядування зі структурами ЄС, однак бракує відповідної публічної інформації щодо результатів цієї роботи.
10. Не існує спеціальної державної стратегії сприяння широкосмуговому доступу. Розвиток національної інфраструктури доступу відбувається стихійно і незадовільними темпами.
11. Відбулося погіршення умов ведення е-бізнесу.
12. Участь України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ дуже обмежена, носить точковий і несистемний характер. Вона здебільшого обмежується висококонкурентною програмою «Горизонт 2020» та освітніми програмами (раніше — «Темпус», тепер — «Еразмус»), але цього недостатньо. Реалізація програм обміну для дослідників та спеціалістів є недостатньою для України, має односторонній характер і завершується здебільшого від'їздом наших дослідників на роботу за кордон .
13. Україна не використовує усі можливості участі в європейських програмах досліджень та створення нових технологій у співпраці з бізнесом.
14. Дослідницька складова недостатньо враховується при визначенні політики розвитку інформаційного суспільства в Україні.



➔ Верховній Раді України

- ▶ Розробити та узгодити з усіма стейкхолдерами консолідовану державну стратегію розвитку ІКТ для забезпечення рівних, недискримінаційних та конкурентних умов. Ухвалити проєвропейський акт на заміну Національної програми інформатизації — консолідовану версію законів щодо розвитку інформаційного суспільства (або Інформаційний кодекс).

➔ Верховній Раді України, Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та зв'язку

- ▶ Провести широкі консультації за участі ЦОВВ з громадськістю та бізнесом щодо оцінки відповідності законопроектів про електронні комунікації Угоді про асоціацію з ЄС та європейським стандартам. Прискорити розгляд та ухвалення узгоджених законопроектів.
- ▶ Прискорити розгляд та ухвалення законопроектів, спрямованих на наближення до права і нормативно-правової бази ЄС (проекти законів «Про електронні довірчі послуги», «Про електронні комунікації» тощо).
- ▶ Внести зміни до Закону України «Про телекомунікації» для посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регуляторного органу здійснювати регулювання у галузі зв'язку. Вивести Комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, (НКРЗІ) з підпорядкування Президента України.
- ▶ Внести зміни до Закону України «Про електронну комерцію» з метою вдосконалення процедури використання підписів у електронному вигляді та розширення моделей електронної комерції.

➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Проаналізувати причини невиконання Стратегії розвитку інформаційного суспільства.
- ▶ Використати для оновлення та імплементації Стратегії розвитку інформаційного суспільства успішний досвід виконання плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках.
- ▶ Скоординувати цей процес з процесом розробки Цифрового порядку денного України — 2020.
- ▶ У подальшій імплементації стратегії варто повніше враховувати положення наднаціонального права ЄС, регіональні стратегії розвитку інформаційного суспільства та національні пріоритети інформаційної безпеки.
- ▶ Операціоналізувати визначені пріоритети «цифрового» розвитку конкретними вимірюваними цілями, узгодженими з європейськими.
- ▶ Розробити узгоджену стратегію сприяння широкосмуговому доступу. Створити умови для інвестування у широкосмуговий доступ, в т.ч. державні інвестиції, для розширення доступу для бюджетних установ та органів влади.
- ▶ Ухвалити рішення для покращення бізнес-клімату, зокрема, захисту ІКТ-бізнесу від перевірок, вилучення обладнання силовими органами тощо.
- ▶ Розробити та запровадити систему заходів з національної кібербезпеки.
- ▶ Вжити заходів для виконання зобов'язання за Угодою з ЄС щодо посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку. З цією метою підвищити прозорість рішень регулятора. Залучити громадськість та бізнес-асоціації до інтенсивнішої співпраці з регулятором, до узгодження політики та рішень, в тому числі, через налагодження роботи громадської ради НКРЗІ.
- ▶ Вжити заходів для прискорення виконання зобов'язання угоди щодо поступового наближення до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій. Зокрема, здійснити заходи для виконання розпорядження КМУ від 15 квітня 2015 р. № 360-р «Про схвалення розробленого адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, плану імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері телекомунікацій».
- ▶ Налагодити ширше інформування щодо положення про умови входження до Європейського дослідницького та інноваційного простору. Необхідне проведення цільової інформаційної кампанії, залучення бізнесу.
- ▶ Передбачити бюджетне фінансування національних програм спільних досліджень з ЄС у сфері ІКТ.

- ▶ Доручити МОН та НАНУ звітувати про результати відповідних наукових та освітніх програм та проектів участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ.
- ▶ Підтримати проекти державно-приватного партнерства, що мають за мету створення спільних дослідницьких та інноваційних центрів та лабораторій.

➔ **Урядовому офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції**

- ▶ Провести широке обговорення з громадськістю та бізнесом розробленої Дорожньої карти з імплементації положень директив ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій).

➔ **Міністерству освіти і науки України та Національній академії наук України**

- ▶ Оцінити стан наукових та освітніх програм та проектів участі України у дослідній діяльності ЄС у сфері ІКТ. Розробити рекомендації щодо розширення такої участі.
- ▶ Запровадити наукові та освітні програми з розвитку інформаційного суспільства.



РОЗДІЛ 6.

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

(СТ. 415 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Важливою складовою якості життя сучасної людини є безпечне споживання товарів та послуг. В епоху стрімкого розвитку масового виробництва та обсягів споживання органи державної влади мають приділяти значну увагу визначенню вимог до безпечності товарів та послуг, захисту прав споживачів, зокрема, від тих виробників/надавачів послуг, які нехтують відповідними вимогами. Традиційно країни Європейського Союзу були в авангарді формування державної політики у сфері захисту прав споживачів. Нині сформована та реалізується споживча політика Європейського Союзу, метою якої визначено стабільний розвиток внутрішнього ринку ЄС та поточний вплив Європейської Комісії на повсякденне життя громадян, що забезпечується пріоритетною увагою до потреб споживачів усупереч беззастережному стимулюванню зростання обсягів виробництва товарів та надання послуг. У рамках політичного діалогу ЄС та урядів країн-членів ЄС зі споживачами належну роль відведено організаціям, що представляють інтереси споживачів. Завдяки їхній діяльності люди отримують гарантії забезпечення мінімального споживання за прийнятними цінами та реалізації європейських цінностей — соціальної справедливості, доступності, прозорості, солідарності та стабільності.

Ринок товарів і послуг в Україні насичений недоброякісною, фальсифікованою та контрафактною продукцією. Українські споживачі загалом достатньо поінформовані про свої права на отримання інформації про товари та послуги, їх вибір, безпечне та якісне споживання тощо, але часто не в змозі реалізувати ці права. Три роки, що минули з часу ратифікації Україною Угоди про асоціацію з ЄС, не лише не наблизили вітчизняну систему захисту прав споживачів до європейської, а значно віддалили: системного характеру набули безправність і беззахисність споживачів перед свавіллям недобросовісного бізнесу, знецінилися державні/конституційні гарантії безпеки та якості споживання. Тому Україна вкрай потребує реформи системи захисту прав споживачів, що включає зміни в законодавстві, механізмах державного захисту прав споживачів на основі превентивного принципу, зміни в інституціях, які формують та реалізують державну політику захисту прав споживачів, політику освіти споживачів для активного захисту своїх прав тощо.

Запрошені представники стейкхолдерів:

🕒 Парламентські комітети та служби:

- ▶ Комітет з питань економічної політики (підкомітет з питань захисту прав споживачів)
- ▶ Комітет з питань європейської інтеграції.
- ▶ Комітет з питань промислової політики та підприємництва.
- ▶ Офіс з питань фінансового та економічного аналізу у Верховній раді України.
- ▶ Парламентська експертної групи з євроінтеграції (представник РГЗ УС ПГС).

🕒 На рівні Уряду:

- ▶ Секретаріат КМУ
- ▶ Офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції
- ▶ Міністерство економічного розвитку та торгівлі
- ▶ Міністерство аграрної політики та продовольства.
- ▶ Держпродспоживслужба.
- ▶ Антимонопольний комітет України
 - > Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики
 - > Департамент конкурентної політики АМК

🕒 Організації громадянського суспільства:

- ▶ Об'єднання споживачів:
 - > Всеукраїнська федерація споживачів «ПУЛЬС»
 - > Громадська спілка «Всеукраїнська асоціація з питань захисту прав споживачів
 - > «СПОЖИВЧА ДОВІРА»

- Науково-дослідний Центр незалежних споживчих експертиз «ТЕСТ»
- ВГО «Страховий захист»
- ВГО «Союз споживачів України»
- ВГО "Фінансова грамота України"
- ГО «Новий день України»
- ГО Центр громадського представництва «ЖИТТЯ»
- ГО «Інститут споживчих програм»
- ГО «Молодь за права споживачів»
- ▶ Громадські об'єднання, діяльність яких стосується інтересів споживачів
 - Всеукраїнська Рада захисту прав і безпеки пацієнтів
 - Луганська обласна громадська правозахисна жіноча організація "Чайка"
 - ВГО "Всеукраїнський центр правової допомоги "Громадський Захисник"
 - Європейський Центр охорони природи
 - Адвокатське бюро «Вартові Пучин»
 - Українське товариство товарознавців і технологів
- ▶ Громадські ради при органах влади:
 - Громадська Рада при Мінекономрозвитку
 - Громадська Рада при Держпродспоживслужба
- ▶ Бізнес асоціації
 - Міжнародна Торгово-промислова палата
 - Торгово-промислова палата України
 - Асоціація Укркондпром
 - Асоціація «Українські імпортери побутової електроніки»
 - Українська торгівельна асоціація
 - Українська асоціація «Укрелектрокабель»
 - ВБО «Ліга виробників харчових продуктів»
- ▶ Представники експертного середовища, науково-дослідних, освітніх установ
 - Коаліція ОГС та експертів «Реанімаційний пакет реформ»
 - Український центр європейської політики
 - Київський національний торговельно-економічний університет (КНТЕУ):
 - Кафедра міжнародного, приватного, комерційного та цивільного права
 - Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права
 - Громадська спілка «Інноваційна Орхуська мережа територіальних громад України та міста Києва» (РГЗ УС ПГС)

Представники стейкхолдерів, що взяли участь в опитуванні

➤ Парламентські комітети та служби:

- Секретаріат Комітету з питань економічної політики (підкомітет з питань захисту прав споживачів)
- Парламентська експертна група з євроінтеграції.

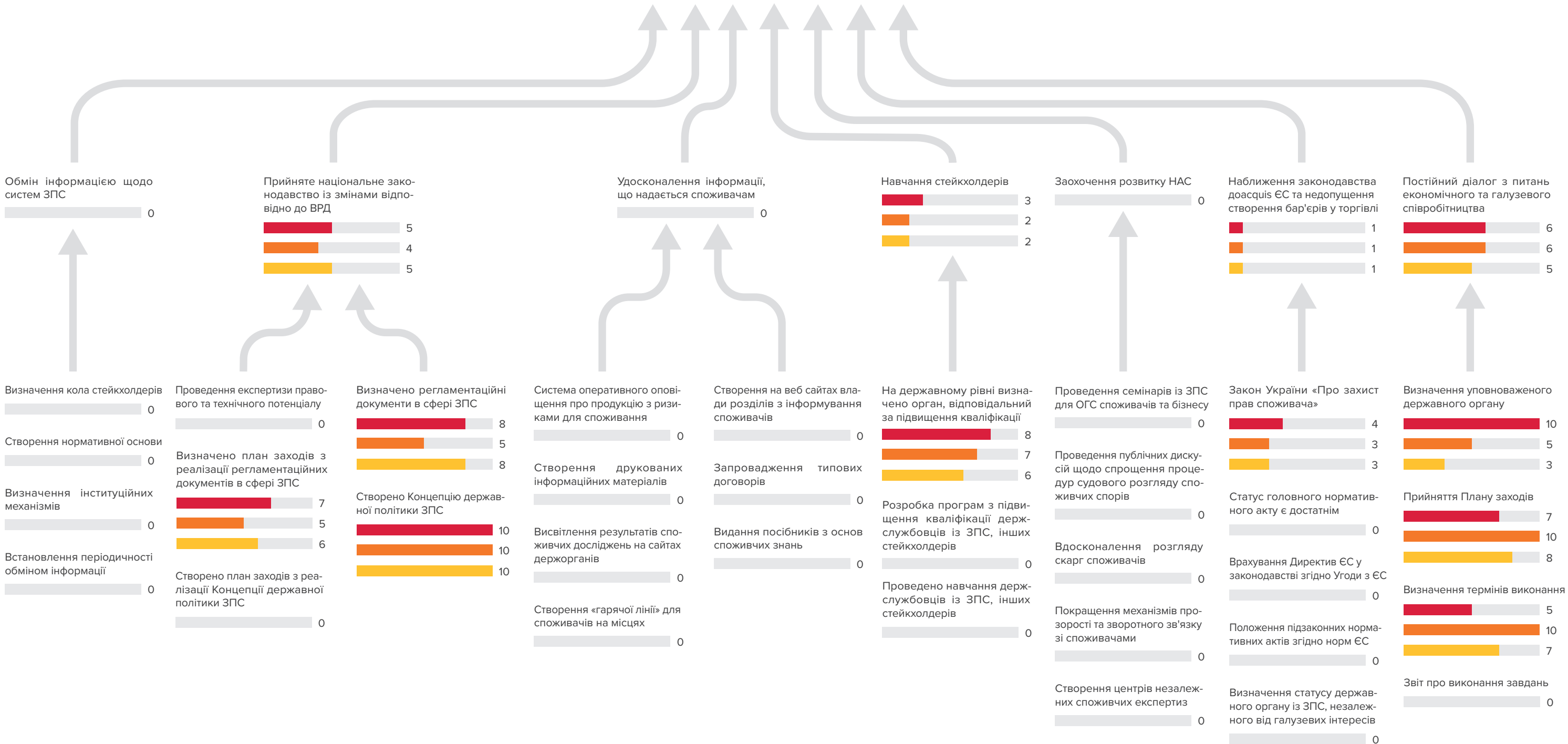
➤ На рівні Уряду:

- Міністерство економічного розвитку та торгівлі
- Міністерство аграрної політики та продовольства.
- Держпродспоживслужба.
- Антимонопольний комітет України
 - Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики
 - Департамент конкурентної політики АМК

➤ Організації громадянського суспільства:

- ▶ Об'єднання споживачів:
 - Всеукраїнська федерація споживачів «ПУЛЬС»
 - Громадська спілка «Всеукраїнська асоціація з питань захисту прав споживачів
 - «СПОЖИВЧА ДОВІРА»
 - Науково-дослідний Центр незалежних споживчих експертиз «ТЕСТ»
 - ВГО «Страховий захист»
 - ВГО «Фінансова грамота України»
 - ГО «Новий день України»
 - ГО «Інститут споживчих програм»
 - ГО «Молодь за права споживачів»

СТОРОНИ СПІВРОБІТЧАЮТЬ З МЕТОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИСОКОГО РІВНЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ (ЗПС) ТА ДОСЯГНЕННЯ СУМІСНОСТІ МІЖ ЇХНІМИ СИСТЕМАМИ



Умовні позначення



- ▶ Громадські об'єднання, діяльність яких стосується інтересів споживачів
 - Європейський Центр охорони природи
 - Адвокатське бюро «Вартові Пучин»
 - Українське товариство товарознавців і технологів
- ▶ Громадські ради при органах влади:
 - Громадська Рада при Мінекономрозвитку
 - Громадська Рада при Держпродспоживслужба
- ▶ Бізнес асоціації
 - Міжнародна Торгово-промислова палата
 - Торгово-промислова палата України
 - Асоціація Укркондпром
 - Асоціація «Українські імпортери побутової електроніки»
 - Українська асоціація «Укрелектрокабель»
 - ВБО «Ліга виробників харчових продуктів»

🕒 Представники експертного середовища, науково-дослідних, освітніх установ:

- ▶ Коаліція ОГС та експертів «Реанімаційний пакет реформ»
- ▶ Український центр європейської політики
- ▶ Київський національний торговельно-економічний університет (КНТЕУ):
- ▶ Кафедра міжнародного, приватного, комерційного та цивільного права
- ▶ Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права
- ▶ Громадська спілка "Інноваційна Орхуська мережа територіальних громад України та міста Києва" (РГЗ УС ПГС)

Дерево цілей

Стаття 415 угоди визначила ціль першого рівня: сторони співробітничать з метою забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між їхніми системами захисту прав споживачів.

З метою досягнення зазначеної цілі статті 416-418 визначають цілі другого рівня, а саме:

- I. Сприяння обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів;
- II. Застосування експертизи щодо правового та технічного потенціалу у цій сфері з метою впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду;
- III. Удосконалення інформації, що надається споживачам;
- IV. Навчання представників органів влади та тих, хто обстоює інтереси споживачів;
- V. Заохочення розвитку незалежних асоціацій споживачів та контактів між ними;
- VI. Поступове наближення законодавства України до права ЄС;
- VII. Постійний діалог між сторонами з питань, охоплених главою 20 Угоди про асоціацію.

На рівні прийняття рішень та відповідних дій виконавчої влади цілі третього рівня структуровані як конкретні завдання для досягнення цілей другого рівня, узгоджених обома сторонами угоди, а саме:

Сприяння обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів в Україні та ЄС. Це, зі свого боку, потребує:

- ▶ визначення кола відповідальних осіб, які беруть участь в обміні інформацією;
- ▶ створення належного нормативного регулювання такого обміну;
- ▶ визначення інституційних механізмів обміну інформацією;
- ▶ встановлення періодичності обміну інформацією.

Застосування експертизи щодо правового та технічного потенціалу в цій сфері з метою впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду. Це конкретизується у відповідні цілі третього рівня:

- ▶ проведення експертизи нормативної бази державного захисту прав споживачів;
- ▶ проведення експертизи технічного потенціалу державного захисту прав споживачів (уповноваженого органу з реалізації державної політики у цій сфері);
- ▶ розробка документів, що регламентують:
 - основи державної політики захисту прав споживачів;
 - план заходів з реалізації державної політики;
- ▶ запровадження норм ЄС у вітчизняне законодавство.

Удосконалення інформації, що надається споживачам. Це передбачає:

- ▶ дієву систему оперативного оповіщення споживачів про продукцію з ризиками;
- ▶ створення на веб-сайтах влади розділів з інформування споживачів;
- ▶ створення друкованих інформаційних матеріалів для споживачів;
- ▶ запровадження типових договорів між господарюючими суб'єктами та споживачами;
- ▶ висвітлення результатів споживчих досліджень на сайті державного органу із захисту прав споживачів;
- ▶ видання навчальних посібників з основ споживчих знань;
- ▶ створення консультативно-інформаційних служб «гаряча лінія» для споживачів.

Навчання представників органів влади та інших представників інтересів споживачів.

Стосовно цього цілями третього рівня є:

- ▶ визначення державного органу, відповідального за підвищення кваліфікації державних службовців із захисту прав споживачів;
- ▶ розробка програм з підвищення кваліфікації державних службовців із захисту прав споживачів, інших представників інтересів споживачів;
- ▶ організація та проведення навчання державних службовців із захисту прав споживачів, інших відповідних стейкхолдерів.

Заохочення/забезпечення розвитку незалежних асоціацій споживачів та контактів між представниками споживачів. Це завдання конкретизується у необхідність:

- ▶ проведення семінарів із захисту прав споживачів для представників організацій громадянського суспільства — громадських об'єднань споживачів та бізнес-асоціацій;
- ▶ проведення публічних дискусій щодо спрощення процедур судового розгляду споживчих спорів, правових підстав та практики відшкодування моральної шкоди;
- ▶ вдосконалення процедур розгляду скарг споживачів і компенсацій за порушені права;
- ▶ покращення механізмів прозорості та зворотного зв'язку у роботі зі зверненнями і скаргами споживачів, громадських об'єднань споживачів;
- ▶ створення центрів незалежних споживчих експертиз;
- ▶ забезпечення контактів між представниками споживачів — асоціацій споживачів в Україні та ЄС.

Україна поступово наближає своє законодавство до *acquis* ЄС відповідно до Додатку XXXIX до цієї угоди, при цьому уникаючи створення бар'єрів у торгівлі.

Тут цілями третього рівня є:

- ▶ наближення положень Закону України «Про захист прав споживачів» до норм ЄС;
- ▶ забезпечення відповідного статусу Закону України «Про захист прав споживачів» для його захищеності від втручання представників несумлінного бізнесу;
- ▶ врахування вимог директив ЄС в українському законодавстві згідно з главою 20 Угоди з ЄС;
- ▶ приведення у відповідність з нормами ЄС положень підзаконних нормативних актів, що регулюють захист прав споживачів;
- ▶ визначення статусу державного органу з реалізації політики захисту прав споживачів, незалежного від галузевих інтересів;
- ▶ недопущення створення бар'єрів у торгівлі.

Постійний діалог відбуватиметься з питань, охоплених главою 20 розділу V («Економічне та галузеве співробітництво») цієї Угоди.

Налагодження такого діалогу передбачає:

- ▶ визначення уповноваженого державного органу;
- ▶ визначення термінів виконання глави 20 Угоди з ЄС;
- ▶ ухвалення Плану заходів з виконання глави 20 Угоди з ЄС;
- ▶ звітування про виконання завдань глави 20 угоди;
- ▶ оцінки експертами ЄС стану виконання глави 20 угоди.

Пояснення оцінок з виконання завдань/цілей

I. Сприяння обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів в Україні та ЄС.

Цілі третього рівня виконані не були.

Завдання зі сприяння обміну інформацією між Україною та ЄС щодо систем захисту прав споживачів відсутні в урядових документах, в тому числі документах Урядового офісу з питань євроінтеграції. Не визначено порядок та механізми обміну інформацією, періодичність такого обміну тощо.

II. Застосування експертизи щодо правового та технічного потенціалу в цій сфері з метою впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду.

Завдання з проведення експертизи зазначалися в урядовому розпорядженні від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», але не виконані. Створено та затверджено документ «Концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року» від 29.03.2017 № 217-р. Проект Плану заходів з реалізації Концепції ще на розгляді уряду. Процедури впровадження вимог ЄС до законодавства України відсутні.

Визначення необхідних для суспільства документів — Концепції та Плану заходів — оцінено позитивно. Адекватність Концепції висока (її **оцінено у 8 балів**), але не всі запропоновані європейські підходи враховані, отже, повнота **оцінена у 7 балів**. **Відкритість — також 7**, бо зворотний зв'язок з боку влади відсутній. **Загальна оцінка визначення Концепції — 7**. Визначення Плану заходів як важливого та невід'ємного документу до Концепції також оцінено високими балами. **Найнижчий бал (5) — за повноту документу**, бо урядові документи при їх формуванні навіть на рівні визначення необхідності мають багато внутрішніх обмежень щодо процедур, майбутнього фінансування тощо. Принципова різниця: Концепція вже затверджена, а ухвалення проекту Плану заходів постійно відкладається.

III. Удосконалення інформації, що надається споживачам.

Цілі третього рівня не виконані.

Учасники опитування-представники стейкхолдерів очікують від органів влади забезпечення конституційних гарантій безпеки споживання через інформування споживачів про результати ринкового контролю та відповідні ризики для споживачів (така інформація збирається саме органами влади). Те ж саме — із запровадженням типових договорів між господарюючими суб'єктами та споживачами, зокрема, щодо банківських угод, для усунення нерівноправності сторін договору. Держпродспоживслужба періодично перевіряє вилучені з ринку продукти в лабораторіях, але ніколи не повідомляє споживачів про результати цих перевірок. Відсутні навчальні посібники з основ споживчих знань для державної системи освіти. Відсутні консультаційно-інформаційні служби на кшталт «гарячих ліній» для споживачів як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях.

IV. Навчання представників органів влади та інших представників інтересів споживачів.

Цілі третього рівня виконані не були.

Проблема недостатньої професійної підготовки керівників та спеціалістів у органах влади з питань захисту прав споживачів в Україні, схоже, є перманентною. Залучення до навчання представників (нових активістів) громадських об'єднань споживачів можна лише вітати. Відповідальним органом за навчання відповідних державних службовців є Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба).

Це рішення оцінено наступним чином. **Адекватність — 8 балів**, позаяк функції органів державної влади часто змінюються. **Повнота — 6**, бо немає впевненості, що Нацдержслужба як головний виконавець поставиться відповідально до підготовки та організації такого навчання з урахуванням специфіки системи захисту прав споживачів. **Відкритість оцінено умовно в 6 балів**, бо йдеться про ще не ухвалений проект документу.

V. Заохочення/забезпечення розвитку незалежних асоціацій споживачів та контактів між представниками споживачів.

Цілі третього рівня не виконані.

Не виконується стаття 42 Конституції України, згідно з якою держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів, а саме в питаннях:

- ▶ доступу споживачів до суду,
- ▶ розгляду скарг споживачів і належних компенсацій,
- ▶ створення центрів незалежних споживчих експертиз,
- ▶ створення механізмів реального застосування задекларованих прав споживачів.

Не виконано завдання Угоди із забезпечення контактів між представниками споживачів, асоціацій споживачів в Україні та ЄС: всупереч угоді Верховною Радою України прийнято зміни до законодавства, що передбачають зобов'язання представників громадських організацій подавати е-декларації.

VI. Україна поступово наближає своє законодавство до acquis ЄС відповідно до Додатку XXXIX до цієї угоди, при цьому уникаючи створення бар'єрів у торгівлі.

Цілі третього рівня щодо наближення законодавства до acquis ЄС виконані частково.

Внесення окремих норм ЄС до Закону України «Про захист прав споживачів» оцінено загалом невисоко.

Адекватність — 4 бали, позаяк зміни вносяться хаотично, без аналізу відповідного законодавства ЄС та визначення логічної поступовості таких змін. **Повнота наближення до норм ЄС оцінена у 3 бали**, оскільки даний закон далекий від сучасних підходів ЄС з питань захисту прав споживачів. Вилучення з закону всіх положень про безпечність харчових продуктів виглядає абсурдом, бо споживачі України позбавлені захисту своїх прав на ринку харчових продуктів. Це характеризує як критерії адекватності закону, так і повноти.

Тривають спроби позбавити споживачів права звертатися до суду без сплати судового позову. Всі інші цілі третього рівня не виконані.

Завдання з недопущення створення бар'єрів у торгівлі грубо порушено через дію мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарювання, що протиставило інтереси бізнесу та споживачів. Споживачі внаслідок дії мораторію опинилися безправними та безпорадними перед свавіллям несумлінного бізнесу. Більше того, три роки дії мораторію не допомогли бізнесу піднятися з колін, а стали серйозним бар'єром на споживчому ринку.

VIII. Постійний діалог відбуватиметься з питань, охоплених главою 20 розділу V («Економічне та галузеве співробітництво») цієї угоди.

Цілі третього рівня:

- ▶ визначення уповноваженого державного органу;
- ▶ прийняття Плану заходів з виконання глави 20 Угоди з ЄС;
- ▶ визначення термінів виконання глави 20: 2014-2017 роки;
- ▶ звітування про виконання завдань глави 20 Угоди;
- ▶ оцінки експертами ЄС стану виконання глави 20 угоди.

Адекватність рішення уряду щодо створення Урядового офісу з питань євроінтеграції як важливої ланки між Україною та ЄС для ведення постійного діалогу **оцінено в 10 балів**. **Повнота цього рішення — 5 балів**, оскільки не визначено механізмів взаємодії офісу з усіма складовими уряду, щоб здійснювати організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Показник **відкритості оцінено в 3 бали**, оскільки офіс не позиціонував себе і свою місію для суспільства. **Загальна оцінка — 6 балів**.

Прийняття Плану заходів з виконання глави 20 Угоди з ЄС здійснено за розпорядженням уряду «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» від 17.09.2014 №847-р. План заходів передбачав протягом 2014-2017 років щоквартальну інформацію до КМУ від міністерств і відомств для проведення Урядовим офісом з питань європейської інтеграції моніторингу ефективності виконання Угоди та підготовки відповідних пропозицій. Адекватність Плану заходів оцінено **в 7 балів**, оскільки ідея правильна, але загальний період 2014-2017 роки (без деталізації) знижує адекватність плану. **Повнота — 10 балів**, оскільки розпорядженням уряду охоплено всі ланки взаємодії та функції «знизу догори». **Відкритість оцінено у 8 балів**, позаяк відповідні дані хоч і розповсюджені, але є мало інформативними.

Аналіз звітів уряду про імплементацію Угоди з ЄС засвідчує невизначеність періодичності таких звітів. У звіті уряду про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за січень-травень 2016 року розділу або підрозділу про захист прав споживачів взагалі немає. Проте в розділі «Санітарні та фітосанітарні заходи» йдеться про внесений на розгляд парламенту проект Закону України «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», який «в цілому відповідає цілям Угоди в частині досягнення сумісності систем захисту прав споживачів, зокрема удосконалення інформації, що надається споживачам». Ця інформація у звіті є імітацією та маніпуляцією інтересами споживачів з боку відповідних органів влади: згаданий законопроект № 4126-1 від 04.03.2016 спрямований не на споживачів, а на операторів ринку і ніяким чином не має відношення до досягнення сумісності систем захисту прав споживачів України та ЄС, зокрема, щодо надання інформації для споживачів.

Наступний звіт уряду — про імплементацію Угоди з ЄС за 2016 рік, в якому у розділі «Захист прав споживачів» йдеться про розробку проектів трьох урядових документів, які не були затверджені у звітному 2016 році (деякі з них не були затверджені і в першому півріччі 2017 року). Таким чином, звіт про виконання угоди за 2016 рік не містив жодного виконаного пункту глави 20.

Отже, оцінки урядових звітів про виконання завдань глави 20 угоди: **2-2-3-2**. Показник адекватності обох звітів **дуже низький — 2 бали**. Про повноту звітів не варто й говорити, бо немає виконання завдань по суті, тому **оцінка — 2 бали**. Відкритість **оцінена у 3 бали** (звіт є у відкритому доступі, але виконання глави 20 немає). **Загальна оцінка — 2 бали**.

Висновки

Загальний висновок дослідження: уряд України не приділяє належної уваги виконанню положень глави 20 «Захист прав споживачів» Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

1. Склався своєрідний інформаційний вакуум щодо стану систем захисту прав споживачів в Україні та ЄС, їхньої суті та розбіжностей, а також механізмів євроінтеграційних змін в інтересах багатомільйонної спільноти споживачів.
2. Бракує висвітлення діяльності Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції у відкритому доступі.
3. Діяльність Держпродспоживслужби у складі Міністерства аграрної політики та продовольства переважно зорієнтована на аграрний сектор та безпеку харчової продукції. Виконання ж функцій захисту прав споживачів не є звичним для міністерства та його працівників, страждає від низької пріоритетності, непрофесійності та загальної незацікавленості службовців.
4. Суди України продовжують примусову практику стосовно споживачів щодо сплати ними судового збору всупереч статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів», згідно з якою споживачі звільняються від сплати судового збору за позовами, що пов'язані з порушенням їхніх прав.
5. Бар'єром для подальшого прогресу споживчого ринку став мораторій на перевірки бізнесу, який протиставив інтереси бізнесу правам споживачів.
6. Відсутність контролю урядового розпорядження № 847-р від 17.09.2014 про імплементацію угоди призвела до того, що з вересня 2014 року по перший квартал 2017 року виконання статей 415-418 глави 20 угоди «випало» із зони уваги.



➔ Верховній Раді України

- ▶ Переглянути рішення про введення мораторію на проведення перевірок суб'єктів господарювання.
- ▶ Внести зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір», включивши споживачів до переліку осіб з правом позбавлення сплати судового збору.

➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Встановити дієвий контроль за виконанням міністерствами та іншими органами центральної виконавчої влади розпорядження уряду від 17.09.2014 № 847-р. про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також затвердженого цим документом Плану заходів на 2014-2017 роки, в тому числі у сфері захисту прав споживачів.
- ▶ У звітах уряду про виконання Плану заходів з імплементації Угоди з ЄС вказувати лише дійсно виконані вимоги та затверджені кінцеві документи, а не проекти майбутніх документів.
- ▶ Провести експертизу правового та технічного потенціалу щодо державної системи захисту прав споживачів для впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду, наближених до підходів і практик ЄС, відповідно до урядового Плану заходів та ст. 416 Угоди. Зокрема, щодо визначення та забезпечення спеціального статусу органу влади з реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів, незалежного від будь-яких галузевих інтересів (термін, згідно з Планом заходів, — 2014-2017 рр., тобто до кінця 2017 року).
- ▶ Встановити порядок та періодичність обміну інформацією щодо систем захисту прав споживачів між Україною та ЄС у відкритому доступі на сайті КМУ (відповідно до ст. 416 Угоди).
- ▶ Визнати реформу системи захисту прав споживачів в Україні серед пріоритетних планів уряду до 2020 року.

➔ Урядовому офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції

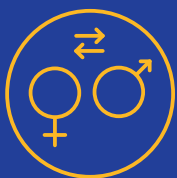
- ▶ Проводити систематичний моніторинг виконання урядового Плану заходів для імплементації Угоди з ЄС та підготовки відповідних пропозицій на основі поданої щокварталу до 10 числа наступного місяця міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади разом з іншими суб'єктами, відповідальними за виконання планів заходів, інформації про стан виконання планів заходів згідно з розпорядженням КМУ від 17.09.2014 № 847-р., у тому числі з питань захисту прав споживачів.
- ▶ Систематично висвітлювати на сайті уряду питання в рамках постійного діалогу між Україною та ЄС у сфері захисту прав споживачів згідно зі ст. 418 угоди, забезпечуючи інформування суспільства у відкритому доступі.

➔ Міністерству економічного розвитку та торгівлі

- ▶ Налагодити координацію діяльності відповідних органів/установ з питань імплементації положень актів законодавства ЄС у частині захисту прав споживачів згідно з Планом заходів на виконання ст. 416 Угоди про асоціацію з ЄС.
- ▶ Провести експертну оцінку щодо правового та технічного потенціалу у сфері захисту прав споживачів з метою впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду згідно зі статтею 416 Угоди про асоціацію з ЄС. Зокрема, щодо ефективності/неефективності діяльності Держпродспоживслужби в інтересах споживачів України та відповідності цієї служби підходам ЄС до реального захисту прав споживачів, оцінки підпорядкованості служби Міністерству аграрної політики та продовольства, а також з огляду на галузеву залежність від інтересів могутнього аграрного сектору, фактичну беззахисність споживачів в умовах дії мораторію на перевірки тощо.
- ▶ Провести публічне обговорення з громадськістю поданих пропозицій до Плану дій з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період 2017-2020 рр. для затвердження цього документу.

➔ Судовим органам України

- ▶ При вирішенні споживчих справ керуватися:
 - принципом верховенства права згідно зі статтею 22 Конституції України: при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод;
 - висновками Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо питання оплати судового збору та необхідністю керуватися ст. 22 Закону України «Про захист прав споживачів», а не ст. 5 Закону України «Про судовий збір».



РОЗДІЛ 7. РІВНІСТЬ ТА НЕДИСКРИМІНАЦІЯ В ГАЛУЗІ ЗАЙНЯТОСТІ, СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОСЛУГ (ГЛАВА 21 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

З питання рівності й недискримінації отримали значний розвиток в законодавстві європейської спільноти, починаючи з 1957 року. Тоді з метою забезпечення єдиних правил гри між державами-членами до першої редакції Договору про заснування Європейської економічної спільноти було запроваджено положення про заборону дискримінації за ознакою статі. Вважалося, що наявність такого положення перешкоджатиме отриманню конкурентних переваг, які могли б мати окремі держави-члени завдяки встановленню нижчої оплати чи менш сприятливих умов праці для жінок. Порівняно з чоловіками рівень зайнятості жінок у країнах ЄС є стабільно нижчим. На початок 2015 р. рівень економічної активності жінок у середньому по ЄС склав 52% (проти 70,1% у чоловіків). Але чисельність жінок на ринку праці ЄС постійно зростає. Так, упродовж 2004-2014 рр. рівень зайнятості жінок збільшився з 55,5% у 2004р. до 59,6% у 2014 р. Тоді як за цей час рівень зайнятості чоловіків незначно знизився.

Після 2000 року правове регулювання питань дискримінації за ознакою статі суттєво розширилося і наразі охоплює такі сфери, як пенсії, вагітність і соціальне забезпечення, однак до того часу застосування антидискримінаційного права ЄС зводилося до зайнятості та соціального забезпечення — виключно за ознакою статі.

З 1990-х почалася активна лобістська робота з поширення антидискримінаційного права ЄС й на інші ознаки людей, такі як: расове та етнічне походження, сексуальна орієнтація, релігійні переконання, вік, обмежені можливості особи. Нині вони складають основні сфери, на які розповсюджується європейське антидискримінаційне законодавство.

В Україні питання дискримінації, зокрема за статтю, а також за іншими ознаками, набувають чимдалі більшої ваги. Під час реформування країни дискримінаційні ефекти проявляються зі зростаючою силою та у все більшій кількості сфер. Наразі становище українських жінок на ринку праці стабільно гіршає. На кінець 2015 р. зарплати жінок як джерело їхніх доходів та економічної самостійності склали від 47% до 78% зарплат чоловіків, залежно від галузі. В середньому жінки отримували 75% зарплати чоловіків. У комерційному секторі жіноча заробітна плата зменшувалась принаймні останні три роки. Із 74% від чоловічої заробітної плати у 2013 р. вона фактично зменшилася до 59% в 2015 р.

Лібералізація ринку сама по собі, радше, передбачає орієнтацію на самотнього, здорового, молодого робітника чоловічої статі без сімейних обов'язків як своєрідний ринковий ідеал «робочої сили». Однак держава повинна виправити такі спотворення ринкової економіки і тому займається політикою підтримки сімей. Це потребує компенсуючих законодавчих та політичних засобів, що забезпечать можливості й права робітникам із сімейними обов'язками. У першу чергу, жінкам — матерям з дітьми, на яких історично в більшості суспільств покладена відповідальність за сім'ю; а також вагітним; тим, хто доглядає за немічними членами сім'ї; тим, хто втратив здоров'я (особам з інвалідністю), за віком, за походженням тощо.

Так, «антидискримінаційні» директиви Ради ЄС (названі тут по часу їх видання), імплементація яких є безпосередньою складовою Угоди, передбачають: № 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 року про поступову реалізацію принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок з питань соціального забезпечення; 92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 року про вжиття заходів з покращення безпечних і здорових умов праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або годують грудьми; 96/34/ЄС від 3 червня 1996 року про рамкову Угоду 6 щодо батьківської відпустки, укладену UNICE, CEEP і ETUC; 2000/43/ЄС від 29 червня 2000 року про реалізацію принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расової або етнічної належності; 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року про встановлення загальних правил рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності; та 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 року про реалізацію принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок щодо доступу та надання товарів і послуг.

Представники стейкхолдерів, що взяли участь в опитуванні:

- ▶ Черкашина Людмила Борисівна, Департамент соціальної політики КМДА, Заступник директора
- ▶ Соє Віталій Васильович, Управління праці та зайнятості, Департаменту соціальної політики КМДА, Начальник
- ▶ Ільчук Леонід Іванович, Заступник директора, кандидат політичних наук, доцент, Науково-дослідний інститут праці та зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та НАН України
- ▶ Наталія Левицька, заступник голови Конфедерації вільних профспілок України — керівник Гендерного комітету КВПУ; віце-президент Панєвропейської регіональної ради Міжнародної конфедерації профспілок
- ▶ Олена Михальченко, ГО Трудові ініціативи
- ▶ Тетяна Горяча, Проект USAID „Економічні можливості постраждалим від конфлікту», Спеціаліст з моніторингу та оцінки
- ▶ Середницька Алла Дмитрівна. Начальник Відділу позашкільної освіти, виховної роботи та захисту прав дитини Міністерства освіти і науки України
- ▶ Колобова Ярослава Валеріївна, Київський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, директор
- ▶ Елла Ламах, Центр „Розвиток демократії», директор
- ▶ Ганна Герасименко, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України
- ▶ Наталя Цветкова, координатор проектів Організація “Право на здоров’я” (HealthRight International)
- ▶ Євгенія Кувшинова, ВБО Конвіктус-Україна, Виконавчий директор
- ▶ Маша Алексеєнко, БФ «Право на захист», Проект «Адвокація та правова допомога вимушеним переселенцям», координатор

Дерево цілей

Автори дослідження визначили за ціль першого рівня — Досягнення рівності та недискримінації у доступі до праці й послуг, що, своєю чергою, передбачає три складові (цілі 2 рівня):

- I. Визначення критеріїв рівності. Останні у вітчизняному законодавстві нечітко прописані, а радше лише позначені, названі; і, відповідно, не «операціоналізовані» належним чином, неадекватно або недостатньо відображені у положеннях відповідних підзаконних актів («Критерії рівності»).
- II. Досягнення рівного доступу до ринку оплачуваної праці для всіх працівників, відповідно до їх кваліфікації, а не гендерних, вікових, етнічних, чи інших ознак («Доступ до праці»).
- III. Досягнення відповідності нинішньої української (фактично дискримінаційної) ситуації, що склалася на вітчизняному ринку праці та послуг, бажаним недискримінаційним вимогам («Відповідність наявного стану вимогам»).

Реалізація «Критеріїв рівності» передбачає отримання чітких, доступних для користування та добре операціоналізованих критеріїв дотримання рівності на ринку праці. Тому необхідно встановити:

- ▶ чи існує сам перелік критеріїв недискримінації у доступі до праці та послуг, і чи є він вичерпним, достатнім та доступним («Перелік критеріїв рівності»: є чи немає?);
- ▶ перелік критеріїв недискримінації зафіксований у нормативних документах (Ціль 3 рівня «Документи»);
- ▶ належну обізнаність учасників ринку праці (чи працедавці, працівники, контролюючі органи, управлінці-розробники, інші є належно обізнаними з переліком критеріїв недискримінації на ринку праці (Ціль 3 рівня «Обізнаність»));
- ▶ наявність чітких зобов'язань держави дотримуватися визначених критеріїв недискримінації (Ціль 3 рівня «Зобов'язання»);
- ▶ дотримання чинних зобов'язань стосовно недискримінації у праці й доступі до послуг усіма учасниками відповідних процесів: працедавцями, працівниками, керівництвом профспілок, управлінцями, інспекторами та ін. (Ціль 3 рівня «Дотримання»).

Автори дослідження вважають, що досягнення цілі «Доступ до праці» залежить від наступних чинників:

- ▶ рівного доступу до інформації про вільні вакансії для всіх категорій працівників (жінок і чоловіків старшого віку; батьків з маленькими дітьми, працівниць та працівників із сільських місцевостей, працівників із обмеженими можливостями тощо («Інформація про наявність робочих місць»));
- ▶ прозорості процедур найму, які не повинні містити прямих дискримінаційних вимог (Приміром, не містять прямої вимоги — не звертатися щодо роботи особам без інвалідності). Вони також не повинні містити приховані і не оприлюднювані працедавцем або винаймачем-посередником вимоги щодо певних ознак — віку, статі, наявних чи очікуваних дітей, мар'яжного статусу, бажаної національної чи релігійної належності, сексуальної орієнтації, інших ознак («Процедури найму»);

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ ЩОДО РІВНОСТІ ТА НЕДИСКРИМІНАЦІЇ В ГАЛУЗІ ЗАЙНЯТОСТІ, СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОСЛУГ



Умовні позначення

 Адекватність	 Повнота	 Відкритість
--	---	---

- ▶ недискримінаційної організації робочих місць. Зокрема, й архітектурно безбар'єрного середовища — під'їздів та підходів до місць найму та роботи; їх фізичної доступності для маломобільних (через обмежені фізичні можливості; через обмеження по часу в зв'язку з наявністю малих дітей, сімейні обов'язки, обов'язки з догляду за іншими потребуючими членами родини тощо); наявність дитячих кімнат/пеленальних столиків/можливостей організації харчування тощо («Організація робочих місць»);
- ▶ відсутність дискримінації при процедурах звільнення, що передбачає зважені, неупереджені та засновані виключно на фахових характеристиках працівника процедури («Звільнення з роботи»);
- ▶ відсутність дискримінаційних бар'єрів (передбачає узагальнюючі, від ментальних до фізичних, бар'єри чи перешкоди, які можуть бути дискримінаційними для будь-якої з наявних або можливих меншостей груп, як, наприклад, людей, що живуть з ВІЛ, чи екс-споживачів ін'єкційних наркотиків)(«Бар'єри»);
- ▶ неупереджене, рівне і незалежне від статі, віку, інших ознак ухвалення рішення стосовно навчання особи професіям, затребуваним на ринку праці, і, відповідно до вибору цієї особи, професійним навичкам; а також рівний доступ до професійних навчань, стажування, підвищення кваліфікації («Навчання»);

Останню, третю з цілей 2-го рівня — «Відповідність наявного стану вимогам», автори дослідження конкретизували наступним чином:

- ▶ ситуація щодо можливих дискримінаційних явищ на ринку праці відстежується відповідальними установами («Ситуація щодо дискримінації/недискримінації на ринку праці відстежується»);
- ▶ фіксовані факти дискримінаційних порушень належним чином аналізуються уповноваженими на це установами та організаціями («Зафіксовані явища дискримінації аналізують»);
- ▶ регулятивний вплив на ситуацію з рівністю на ринку праці з боку відповідальних установ та організацій переглядається; а в разі потреби корегуючі заходи належним чином розробляються та впроваджуються («Ефективність впливу на недискримінаційні процеси ринку праці переглядається»);
- ▶ уряд та інші відповідальні інституції або організації ефективно здійснюють комунікацію із стейкхолдерами, реагують на їхні оцінки, звернення чи застереження («Фідбек для стейкхолдерів»);
- ▶ уряд створює спеціальні інституції з повноваженнями, достатніми для виконання завдань недискримінації та дотримання рівності на ринку праці й у доступу до послуг («Наявні інституції з достатніми повноваженнями»);
- ▶ за порушення чинних недискримінаційних норм до порушників застосовують реальні санкції («Наявні ефективні санкції»).

Пояснення оцінок

Учасники опитування-представники стейкхолдерів представляли різні групи, зі значно відмінними поінформованістю й досвідом щодо питань дискримінації й рідко були однотайними у своїх оцінках. Надані оцінки, як правило, поляризувалися: урядовці та проурядові експерти переважно відгукувалися схвально або позитивно, тоді як профспілкові та незалежні експерти, а також фахівці з НУО давали загалом песимістичніші і швидше негативні оцінки.

Серед учасників опитування-представників стейкхолдерів розбіжності в оцінках виявилися одразу ж при обговоренні «Критеріїв рівності». Частина представників стейкхолдерів, переважно управлінці, висловлювали переконання, що цей перелік уже наведений у Конституції, стаття 24 («Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками <...>»), і в чинному трудовому законодавстві, яким регулюється національний ринок праці; що перелік вичерпний, і цього цілком достатньо. Ця група представників стейкхолдерів переважно не вбачала ніякої потреби в його подальшій «операціоналізації». Учасники опитування із числа практично працюючих із недискримінацією, як-то правники-юристи з профспілок, навпаки, губилися з огляду на обсяг поставленого завдання і не могли чітко визначити, операціоналізувати критерії у такій широкій сфері діяльності, як «праця», і «послуги».

Загальна оцінка — 3,8 (адекватність — 4,4; повнота — 4,2; відкритість — 2,8)

Переважно всі опитані представники стейкхолдерів чітко ідентифіковували та називали наявні нормативні документи, в яких міститься перелік ознак, за якими заборонені будь-які форми дискримінації. Предбачувало, як управлінці так і представники НУО, які працювали з питаннями недискримінації, порівняно з іншими учасниками опитування-представниками стейкхолдерів ідентифікували ці ознаки

швидше та більш повно. Утім усі опитані переважно мають уявлення про принцип недискримінації та рівності і є обізнаними з чинним переліком критеріїв недискримінації на ринку праці. Водночас учасники опитування під час обговорень та у відповідях на питання явно вагалися охарактеризувати зобов'язання держави щодо дотримання визначених критеріїв недискримінації. Це стосується також теми про стан дотримання цих критеріїв. Інформації щодо змісту недискримінаційних директив ради ЄС як зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію експертам явно бракувало. Опитані учасники-представники стейкхолдерів переважно не могли назвати ні документів — джерел антидискримінаційних законодавчих норм, ні тих чи інших недискримінаційних зобов'язань. Відповідно, постали серйозні труднощі з оцінкою стану дотримання згаданих критеріїв.

Загальна оцінка — 3,3 (адекватність — 3; повнота — 4; відкритість — 3)

Оцінка учасниками опитування-представниками стейкхолдерів міри доступу різних груп населення до ринку оплачуваної праці та недискримінації на ринку праці й послуг була доволі деталізована. Майже кожен з учасників обговорень та опитаних висловлювався щодо добре знайомого йому сегменту дискримінаційного досвіду у специфічній сфері праці, яка зазвичай не повторювалася в інших опитаних. Водночас були й ознаки, що викликали відносну однотайність у оцінках опитаних. Це:

- ▶ т.зв. «ейджизм» (дискримінація за віком, у першу чергу, дискримінація вікових груп 40+, у другу чергу — вікових груп 20+);
- ▶ різні види прямої та прихованої дискримінації за статтю, що стосувалася жінок;
- ▶ дискримінація працівників із сімейними обов'язками, теж переважно жінок-матерів;
- ▶ дискримінація осіб з обмеженими можливостями, захист трудових прав яких на ринку праці викликав багато нарікань як формальний, або й сфальшований.

Представники державних інституцій, на відміну від інших стейкхолдерів, важче і довше ідентифікували майже усі проблеми стосовно рівності у доступі до інформації про наявність робочих місць, прозорості процедур найму та звільнення, недискримінаційної організації робочих місць. Водночас питання недискримінації у навчанні не отримало визнання практично ні в кого з опитаних стейкхолдерів.

Загальна оцінка — 4,5 (адекватність — 5,2; повнота — 5,2; відкритість — 3)

Проблема відповідності стану ринку праці та послуг недискримінаційним вимогам найбільш однотайно оцінювалася представниками різних стейкхолдерів. По-перше, щодо деталізації трьох перших цілей 3 рівня, — щодо відстеження; аналізу; корекції впливу управлінських дій (тобто загалом моніторингу ситуації щодо дискримінації/недискримінації на ринку праці повноважними установами) — учасники практично однотайно повідомляли, що таких дій або не відбувається у принципі, або їх обсяг можна вважати «символічним». Тож загалом опитані схиляються до думки, що дискримінаційні явища у сфері праці та послуг переважно не аналізуються і не фіксуються, а відповідна політика не розробляється.

Стосовно комунікації уряду з цих питань, розбіжностей також практично не зафіксовано. Її оцінювали як переважно низьку. Щодо створених повноважних інституцій, автори дослідження отримали поляризовані відповіді, позаяк управлінці переважно вважали, що такі інституції існують і їх повноважень достатньо для вирішення відповідних завдань, тоді як інші учасники обговорень дотримувалися думки, що повноваження необхідно уточнювати — переглядати й розширювати.

Загальна оцінка — 3,5 (адекватність — 3,3; повнота — 3,3; відкритість — 3,8)

Висновки

1. Імплементация шести антидискримінаційних директив ЄС все ще знаходиться в Україні на початковому етапі. Тематика і заходи імплементативного плану не відповідають тематиці і напрямкам, викладеним у згаданих директивах. Заходи імплементативного плану передбачають унормування управлінської практики щодо осіб з обмеженими можливостями; проте в плані практично відсутні заходи з унормування управлінської практики щодо осіб з іншими ознаками дискримінації, якими опікуються вказані директиви.
2. Ринок праці та послуг зазнає впливу системних дискримінаційних факторів.
3. При прийнятому плані імплементативних директив паралельно приймаються законодавчі кроки з протилежним правовим змістом.
4. Аналіз імплементативних планів, документів імплементативного органу — Мінсоцполітики — та самих директив засвідчує існування значних розбіжностей між змістом цих документів та позиціями більшості стейкхолдерів. Останні пріоритизують проблему дискримінації за віком — ейджизм — як

найбільш гострого виду дискримінацію на ринку праці України. Другою за значущістю для них є дискримінація за статтю. Імплементційні ж кроки уряду передбачають переважно протидію дискримінації осіб з обмеженими можливостями і практично оминають питання недискримінації за статтю, віком, іншими ознаками.

5. Відсутній аналіз реального антидискримінаційного впливу ухвалених урядом рішень, покликаних забезпечити рівність у доступі до праці та до базових соціальних (освітніх, медичних, доглядових тощо) послуг.
6. В Україні бракує інституцій, спроможних відстежувати, аналізувати такий вплив та готувати на цій підставі обґрунтовані пропозиції щодо зміни державної політики.
7. Бракує офіційно оприлюдненої інформації про урядові заходи у цій сфері.

**➔ Верховній Раді України**

- ▶ Верховній Раді України
- ▶ Провести спільне тематичне засідання трьох комітетів ВРУ (Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, Комітету з питань європейської інтеграції, Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин), присвячене імплементації недискримінаційних директив Ради ЄС та необхідним змінам у національному законодавстві щодо соціального захисту та праці.

➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Включити питання рівності й недискримінації у трудових і соціальних правах до програми й напрямків діяльності майбутнього урядового Уповноваженого з питань гендерної політики, посада якого створюється в структурі Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

➔ Міністерству соціальної політики України

- ▶ Розширити склад експертно-консультативної групи з реалізації напрямів розділу III «Юстиція, свобода та безпека» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і глави 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» цієї угоди. Включити до складу групи експертів із державних інституцій та з НУО, компетентних у різних напрямках недискримінаційної політики на ринку праці і доступу до послуг, та службовців урядових агенцій, які проводять моніторинг та оцінку ефективності заходів у сфері праці та послуг.
- ▶ Переглянути і розширити комплекс імплементаційних документів щодо впровадження шести «недискримінаційних» директив Ради ЄС. Внести відповідні зміни в імплементаційні плани для кожної з цих директив.
- ▶ Ввести оцінку гендерного та соціального впливу планованих реформ у соціальному забезпеченні та на ринку праці.
- ▶ Переглянути повноваження експертно-консультаційної групи Міністерства соціальної політики України і відкорегувати їх.
- ▶ Розширити внутрішньогалузеве співробітництво: передбачити експертну та консультаційну участь у заходах імплементаційної групи (експертно-консультативної групи МСП) представників експертної ради з питань запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі Міністерства соціальної політики України; Громадської ради Міністерства соціальної політики України, інших установ з підтвердженою компетенцією у сфері запобігання та протидії дискримінації.
- ▶ Питання перегляду імплементаційних документів та їх доопрацювання включити до Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, проект якої розробляється нині.



РОЗДІЛ 8. ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНА ОСВІТА ТА НАВЧАННЯ (СТ. 432 УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС)

Вступ

Від самих початків створення Європейського Союзу засаднича вимога вільного руху товарів, послуг, людей та капіталу передбачала створення фактично єдиного загальноєвропейського ринку праці. Тому напрацюванню спільних політик щодо зміни структури зайнятості, розробці уніфікованих професійних та освітніх стандартів, осучасненню підготовки фахівців в умовах швидких технологічних змін виробничих процесів приділялася значна увага як з боку керівних органів ЄС, так і національних урядів. Здатність гнучко та адекватно реагувати на динамічні зміни багато в чому залежить від спроможності належним чином описувати та поширювати приклади успішних новітніх практик, у випадку з підготовкою професійних кадрів — від здатності координувати зміни в системі освіти та підвищення кваліфікацій і перепідготовки.

Україна як держава, що прагне стати частиною єдиного загальноєвропейського ринку праці, повинна готуватися до нових викликів та завдань, зокрема, у сфері відповідності кваліфікацій і компетенцій українських працівників вимогам ЄС. Саме тому статті 430 та 432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС містять низку норм, що визначають напрямки розвитку вітчизняної системи професійно-технічної освіти (надалі — ПТО). В Україні ці виклики поєднуються з процесами децентралізації системи ПТО, неналежно продумані заходи якої наприкінці 2015 р. та протягом 2016 року ледь не призвели до колапсу цілісної системи підготовки робітничих кадрів.

Запрошені представники стейкхолдерів:

🕒 Органи влади:

- ▶ Міністерство освіти і науки України
- ▶ Міністерство соціальної політики України
- ▶ Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
- ▶ Управління професійно-технічної освіти Київської міської державної адміністрації
- ▶ Комітет Верховної Ради України з питань науки і освіти

🕒 Наукові організації:

- ▶ Національна Академія Педагогічних Наук України
- ▶ Інститут професійно-технічної освіти
- ▶ Інститут демографії та соціальних досліджень ім. Птухи

🕒 Громадські організації:

- ▶ Всеукраїнська асоціація працівників професійно-технічної освіти
- ▶ Профспілка працівників освіти і науки України

🕒 Члени УС ПГС:

- ▶ Конфедерація роботодавців України;

🕒 Представники стейкхолдерів, що взяли участь в обговоренні:

- ▶ Василенко Н. Г., Міністерство соціальної політики України
- ▶ Калігаєв О. Є., Державна служба зайнятості (Центральний апарат)
- ▶ Романова Г. М., Інститут професійно-технічної освіти
- ▶ Лисогор Л. М., Інститут демографії та соціальних досліджень ім. Птухи
- ▶ Паливода В. І., Всеукраїнська асоціація працівників професійно-технічної освіти
- ▶ Павловський Я. М., Конфедерація роботодавців України

Дерево цілей

Враховуючи зміст ст. 432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, організатори дослідження та представники стейкхолдерів вирішили розкрити цю тему дещо ширше, зокрема, охопивши як аспекти, що стосуються безпосереднього налагодження процесу обміну інформацією, так і організаційні та правові аспекти функціонування і розвитку системи професійно-технічної освіти в Україні.

Таким чином, було визначено 5 головних складових успішної реалізації положень ст.432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

- I. Ефективний, повний та своєчасний обмін інформацією у сфері професійно-технічної освіти (ПТО);
- II. Система ПТО оптимально організована на регіональному рівні;
- III. Налагоджено ефективну систему управління системою ПТО на регіональному рівні;
- IV. Права та обов'язки суб'єктів правовідносин чітко визначені та належним чином регламентовані;
- V. Нормативна база професійної освіти належним чином розроблена та відповідає програмним документам державної політики (Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна 2020») та чинним міжнародним зобов'язанням (Угоді про асоціацію між Україною та ЄС).

У свою чергу, ці 5 складових було деталізовано наступним чином:

Для забезпечення технічних аспектів формування обміну інформацією, на думку представників стейкхолдерів, ключовими індикаторами є визначення:

- ▶ засобів і способів налагодження такого обміну;
- ▶ кола включених до процесів збору та узагальнення відповідної інформації осіб;
- ▶ періодичності такого обміну інформацією тощо.

Останні законодавчі новації¹² покладають розвиток системи ПТО на регіональний рівень, підлаштовуючи тим самим її під потреби регіонального ринку праці. На думку представників стейкхолдерів, організація системи ПТО на регіональному рівні повинна відштовхуватися від аналізу кількісних показників розвитку системи ПТО:

- ▶ кількість навчальних закладів на регіональному рівні;
- ▶ середня вартість навчання;
- ▶ середня кількість студентів у навчальних закладах;
- ▶ часові витрати на шлях до навчального закладу з різних частин регіону;
- ▶ наявність механізму (-ів) визначення регіональних потреб у робітничих кадрах.

Визначальну роль в управлінні розвитком системи ПТО на регіональному рівні має відігравати спеціальний орган — Рада професійно-технічної освіти. За даними Міністерства освіти і науки України, станом на 20 серпня 2016 року такі ради створені та працюють у 20 областях України та в місті Києві¹³. Враховуючи зазначене, представники стейкхолдерів вважають, що для налагодження ефективної системи управління системою ПТО на регіональному рівні потрібно забезпечити:

- ▶ визначення органу, відповідального за поточну координацію розвитку системи ПТО,
- ▶ створення Ради ПТО та включення до її складу основних категорій заінтересованих осіб з регіону,
- ▶ затвердження функцій та повноважень зазначеної Ради та механізмів врахування її рішень і рекомендацій відповідними обласними державними адміністраціями.

Для залучення зацікавлених у розвитку системи ПТО стейкхолдерів їхні представники звертають увагу на питання:

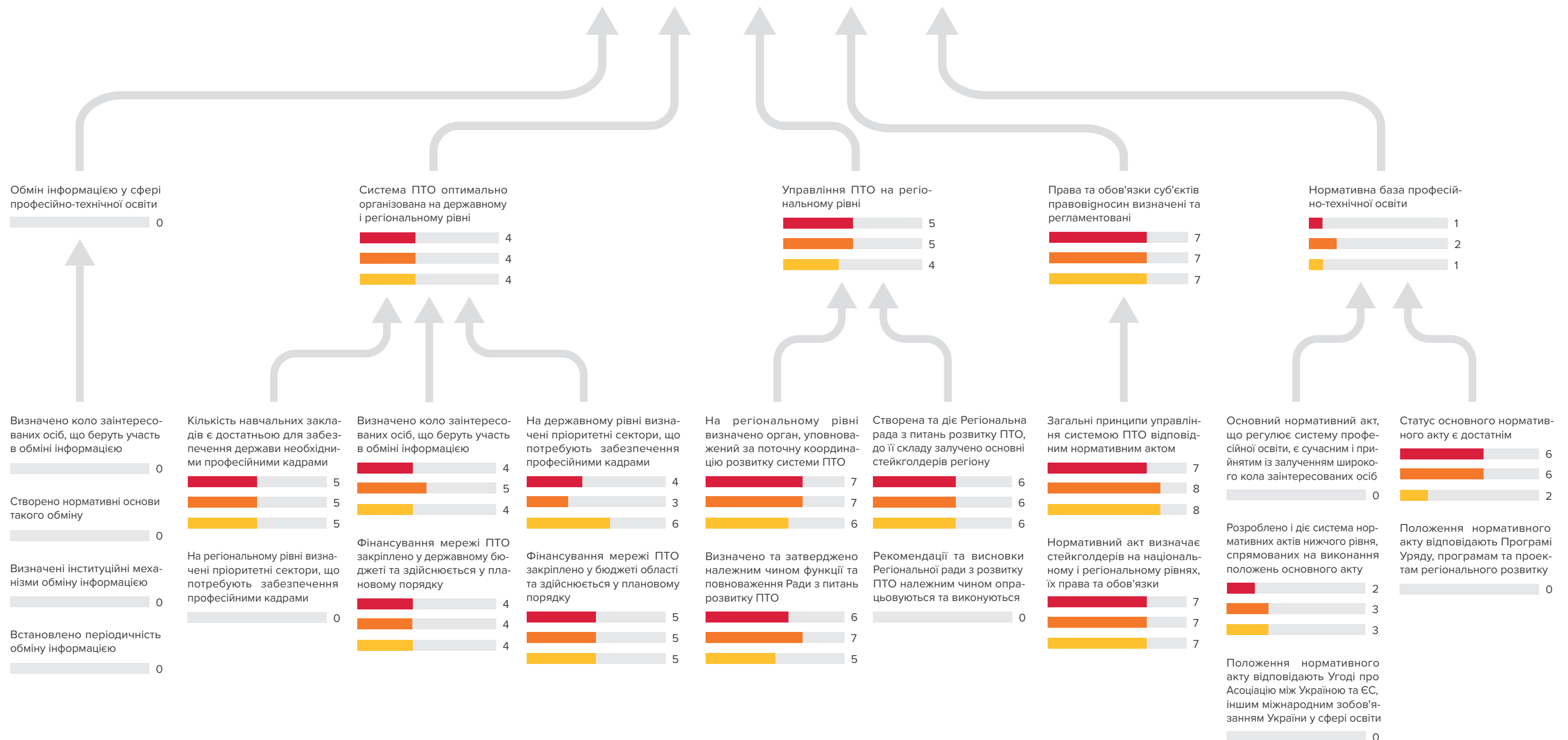
- ▶ нормативного визначення основ управління системою професійно-технічної освіти на національному і регіональному рівнях;
- ▶ нормативного врегулювання залучення стейкхолдерів до управління системою ПТО на регіональному рівні;
- ▶ чітке визначення прав та обов'язків стейкхолдерів у процесі їх роботи у Радах ПТО.

При аналізі стану нормативної бази, що регулює архітектуру та управління системою ПТО як на національному, так і на регіональному рівнях, представники стейкхолдерів приділяють увагу адекватності:

¹² Зокрема, Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», №928-VIII від 25 грудня 2015 року, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», №914-VIII від 24 грудня 2015 року та Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», №911-VIII від 24 грудня 2015 року.

¹³ <http://mon.gov.ua/usi-novinni/novini/2016/09/22/mon-u-20-oblastyax-stvoreni-radi-profesijno-texnichnoyi-osviti/>

НАЛАГОДЖЕНО ЕФЕКТИВНИЙ ОБМІН ІНФОРМАЦІЄЮ, ПРАКТИКОЮ ТА ДОСВІДОМ В ГАЛУЗІ
ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ ОСВІТИ ТА НАВЧАННЯ В КОНТЕКСТІ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЗА СТ. 432 УГОДИ
ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС



Умовні позначення

Адекватність Повнота Відкритість

- ▶ принципів управління та функціонування системи ПТО, затверджених законом у 1998 р., сучасним реаліям;
- ▶ підзаконних актів, змісту і змістовній логіці основного нормативного акту, що регулює питання управління системою професійно-технічної освіти в Україні, іншим програмним документам державної політики України (Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, програмам регіонального розвитку, Угоді про асоціацію між Україною та ЄС тощо).

Пояснення оцінок

Учасники опитування-представники стейкхолдерів одностайно відзначили відсутність обміну інформацією у сфері професійно-технічної освіти між Україною та ЄС, тому за критерієм фактичної наявності якості обміну інформацією не оцінювалася.

Щодо організації системи ПТО на державному і регіональному рівнях, опитані одностайно зійшлися в оцінках того, що кількість навчальних закладів системи професійно-технічних навчальних закладів (ПТНЗ) є достатньою для забезпечення держави необхідними професійними кадрами (**оцінка 5,0 з 10 балів** переважно пов'язана із великою кількістю ПТНЗ). Утім, щодо регіонального рівня, експертні оцінки не були настільки одностайними і оптимістичними (**4,3 бала**). Попри проведену децентралізацію управління системою ПТО, представники стейкхолдерів погодилися з тим, що на регіональному рівні відсутня система визначення пріоритетних секторів економіки, їхніх потреб у забезпеченні професійними кадрами, тому її неможливо оцінювати за якісними критеріями. Варто зазначити, що незважаючи на формальну наявність такого механізму на національному рівні, визначеного постановою КМУ «Про затвердження переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету» від 16 листопада 2016 р. № 818, його дієвість і адекватність були оцінені доволі низько (**4,3 бала**). Така оцінка обумовлена непрозорим механізмом визначення пріоритетних для регіону професій, певною кон'юнктурністю та необґрунтованістю визначення так званих «пріоритетних» професій, фінансування яких здійснюється за рахунок державного бюджету.

Також відносно низькі оцінки отримали заходи з фінансування системи ПТО як на державному (**3,6 бала**), так і регіональному (**4,8**) рівнях. Це пов'язано з тим, що, за спільною оцінкою учасників обговорення, фінансування професійно-технічної освіти мало б бути збережено на державному рівні, позаяк фінансування підготовки робітничих кадрів має загальнонаціональний характер. Водночас механізм регіонального фінансування системи ПТО призвів до того, що в окремих регіонах його обсяг суттєво скоротився.

Загалом опитані стейкхолдери відносно високо оцінили досягнення регіональної влади щодо налагодження ефективної системи управління системою ПТО. Позитивні оцінки отримали заходи із визначення органу, відповідального за поточну координацію розвитку системи ПТО (**6,7 бала**), що частково пов'язується із усталеною структурою обласних державних адміністрацій (ОДА). У складі багатьох ОДА існують підрозділи, що займаються в т.ч. розвитком професійно-технічної освіти на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас оцінка 6,7 обумовлена тим, що незважаючи на формальну наявність підрозділу, відповідального за розвиток системи професійно-технічної освіти, сучасних механізмів (формування показників регіонального замовлення на підготовку фахівців, створення рад ПТО тощо), що мали б покращити ситуацію на регіональному рівні, за період, що аналізується, запроваджено не було. Щодо ситуації із створенням рад ПТО та залучення до їх складу представників відповідних зацікавлених сторін, то для громадськості цей процес залишається закритим і вона майже не отримує інформації про прогрес у цій сфері. Оцінка експертів (**6,3**) зумовлена тим, що на офіційних веб-сайтах обласних державних адміністрацій є інформація про утворення відповідних рад, але при цьому часто відсутня інформація про їхню діяльність чи персональний склад. На підставі цього нормативне оформлення діяльності рад ПТО та механізми реалізації їхніх рішень оцінені **достатньо низько (5,0 та 0 балів, відповідно)**.

Водночас заходи, пов'язані із нормативним закріпленням кола та обов'язків залучених до процесів управління системою ПТО заінтересованих сторін, оцінені **досить високо (7,6 та 7,2 бала, відповідно)**. Ці заходи реалізовано на виконання Закону України «Про професійно-технічну освіту», який визначає загальні принципи управління системою професійно-технічної освіти на регіональному рівні. Проте учасники обговорення зазначили певну «застарілість» положень цього закону і те, що він не регулює окремі механізми управління системою ПТО на регіональному рівні (зокрема, фінансування системи ПТО, місце і роль рад ПТО, їх склад, права і обов'язки стейкхолдерів, що мають брати участь в управлінні системою професійно-технічної освіти на національному і регіональному рівнях).

Представники стейкхолдерів вкрай низько оцінили сучасність та адекватність нормативного регулювання системи ПТО в цілому. Зокрема, вважають Закон України «Про професійно-технічну освіту» не сучасним і прийнятим без залучення широкого кола стейкхолдерів, таким, що не відповідає Програмі дій уряду, програмам та проектам регіонального розвитку та Угоді про асоціацію між Україною та ЄС¹⁴, іншим міжнародним зобов'язанням України у сфері освіти. Тому цю систему неможливо оцінити за якісними критеріями. При цьому представники стейкхолдерів погодились з тим, що статус основного нормативного акту не потребує змін, він повинен мати статус закону **(4,3 бала)**. Чинна система підзаконних актів, на загальну думку, в цілому відповідає змісту та ідеології вищезгаданого закону, хоча і потребує суттєвого перегляду і доопрацювання **(2,3 бала)**.

Висновки

1. Отримати суттєві досягнення у виконанні ст.432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема, налагодити ефективний обмін інформацією, практикою та досвідом в галузі професійно-технічної освіти та навчання протягом 2015 — березня 2017 років, Україні не вдалося.

2. В Україні відсутня готовість до запровадження подібного механізму обміну відповідною інформацією з країнами ЄС, хоча існують механізми та алгоритми збору відповідної інформації, які можуть бути використані для налагодження обміну інформацією, практикою та досвідом в галузі професійно-технічної освіти (зокрема, звіти у рамках «Туринського процесу», які готуються Міністерством освіти і науки України за підтримки Європейського фонду освіти щодва роки, Національна доповідь «Про стан та перспективи розвитку освіти в Україні» (готується кожні 5 років Національною академією педагогічних наук України, щорічна доповідь «Про стан молоді в Україні», що готується Міністерством молоді та спорту України).

3. Мережа навчальних закладів системи ПТО не відповідає потребам держави у підготовці кваліфікованих спеціалістів, часто є надмірною для регіонального рівня, позаяк потребує значних та постійних фінансових субсидій та дотацій, має непевну перспективу самоокупності.

4. Механізми визначення пріоритетів підготовки кадрів існують лише на національному рівні. Існуюча ерзац-система т.зв. «регіонального замовлення на підготовку кадрів» не відповідає положенням Закону України «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів», є неефективною і не відображає реальних потреб регіонів.

5. Створення нового механізму управління ПТО — Ради ПТО — сьогодні є формальним кроком і реально не наповнено відповідними функціями, фінансуванням та кадрами. Водночас позитивом є включення представників стейкхолдерів (зокрема, за рахунок соціальних партнерів: організацій роботодавців та профспілок, їх об'єднань, професійних асоціацій тощо) до складу рад ПТО у відповідних регіонах.

6. Необхідно зберегти регулювання розвитку системи ПТО на рівні закону. При цьому необхідно усвідомлювати, що чинний Закон України «Про професійно-технічну освіту» є застарілим (ухвалений 1998 р.) і не повною мірою відповідає сучасним стратегічним документам розвитку країни та її міжнародним зобов'язанням у сфері розвитку професійно-технічної освіти.

¹⁴ Зокрема, п. б ст. 432 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС — «створення національних механізмів з метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетенцій».



РЕКОМЕНДАЦІЇ

➔ Верховній Раді України

- ▶ Верховній Раді України
- ▶ Активізувати роботу над опрацюванням проекту Закону України «Про професійну освіту».

➔ Кабінету Міністрів України

- ▶ Розробити нормативний акт, що чітко регулює статус, функції та повноваження рад ПТО, їх склад та порядок формування, механізми взаємодії із обласними органами влади — обласною державною адміністрацією, обласною радою.
- ▶ Визначити порядок фінансування рад ПТО з обласних бюджетів.

➔ Міністерству освіти і науки України

- ▶ Розробити методичну та методологічну основи збору та обробки інформації про стан та перспективи розвитку системи ПТО.
- ▶ Розробити відповідні нормативні акти, що регулюють методичну та методологічну базу збору та обробки відповідної інформації;
- ▶ Залучити широке коло стейкхолдерів до процесів збору та агрегації відповідної інформації від стейкхолдерів.
- ▶ Провести аудит наявних навчальних закладів сфери ПТО, зокрема, з точки зору їх розподілу по регіонах.
- ▶ Розробити та затвердити критерії оптимізації регіональних систем ПТО. Зробити пропозиції щодо реальних можливостей такої оптимізації.
- ▶ Привести у відповідність з чинним законодавством т.зв. «регіональне замовлення на підготовку робітничих кадрів».

➔ Міністерству освіти і науки України разом з Міністерством фінансів України

- ▶ Розробити і затвердити методичні рекомендації для обласних державних адміністрацій щодо механізмів та напрямів фінансування навчальних закладів ПТО, що знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

➔ Міністерству освіти і науки разом з Державною службою статистики України

- ▶ Розробити і унормувати у методичних рекомендаціях і в подальшому у відповідному нормативному акті механізми збору інформації про стан розвитку системи ПТО на відповідній території для потреб рад ПТО, її аналізу, сформулювати висновки та направити їх до розгляду відповідних органів влади області.

➔ Міністерству освіти і науки України спільно з Міністерством соціальної політики України, обласними об'єднаннями профспілок і роботодавців

- ▶ Проаналізувати перелік професій, за якими здійснюється підготовка робітничих кадрів у регіонах.
- ▶ Розробити методику прогнозування динаміки розвитку регіонального ринку праці з використанням досвіду країн-членів ЄС.
- ▶ Міністерству освіти і науки разом з Національним агентством України з питань державної служби
- ▶ Розробити і реалізовувати програми спеціалізованих тренінгів для членів рад ПТО щодо управління системою ПТО.

➔ Міністерству освіти і науки України разом з професійними громадськими організаціями

- ▶ Слідкувати за відповідністю норм і положень законопроекту прийнятим нормативним актам у сфері освіти, а також програмним документам розвитку країни та міжнародним зобов'язанням України у сфері освіти.

➔ Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України разом з обласними державними адміністраціями

- ▶ Приділити особливу увагу питанням сталості регіональних механізмів координації розвитку системи ПТО — радам ПТО.

