



ВИКЛИКИ НА ШЛЯХУ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

аналітичний огляд
2025

ЗМІСТ

<i>Сергій Гузь</i> . Короткий огляд: бідність, війна, неефективна економіка та соціальні проблеми	3
<i>Сергій Гузь</i> . Економіка України: сировинна, аграрна та корумпована	11
<i>Сергій Гузь</i> . Енергетика України в контексті євроінтеграції	24
<i>Наталія Мамонова, Михайл Варга</i> . Європейське майбутнє для українського сільського господарства	35
<i>Вікторія Пігул</i> . Проблема зовнішнього боргу України	42
<i>Олена Ткаліч</i> . Жіноча зайнятість в умовах війни. Чи будуть українки масово опановувати «чоловічі» професії	49
<i>Сергій Гузь</i> . Поточний стан та перспективи профспілкового руху в Україні	55
<i>Олена Ткаліч</i> . Як ігнорування прав працівників затримує вступ України до ЄС	64
<i>Владислав Стародубцев</i> . Бідність в Україні під час війни: виклики, наслідки та політичні рішення	70
<i>Віта Шнайдер</i> . Житлова криза в ЄС з погляду України: ризик чи шанс для периферійної житлової системи?	75
<i>Олена Слободьян</i> . Українська система охорони здоров'я	86
Про авторів	93

СЕРГІЙ ГУЗЬ

КОРОТКИЙ ОГЛЯД: БІДНІСТЬ, ВІЙНА, НЕЕФЕКТИВНА ЕКОНОМІКА ТА СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

У грудні 2024 року Європейська рада ухвалила рішення щодо початку переговорів про вступ України до ЄС. Це важливе для України рішення було прийняте в умовах жорстокої агресії та війни, розв'язаної проти неї режимом Путіна в Росії. Воно також було безпрецедентно швидким: минуло усього два роки від моменту подачі заявки на вступ до отримання статусу кандидата та відкриття переговорів, які, як очікується, розпочнуться у 2025 році.

Український уряд бере на себе сміливі зобов'язання провести найбільші за масштабом та найглибші за суттю реформи, які мають перетворити колишню радянську республіку у країну, що керуватиметься спільним законодавством з ЄС, відповідатиме найвищим демократичним стандартам, поставить на перше місце гідність та права людини.

Ця амбітна мета виглядає неймовірною на фоні найбільшої війни, що триває в Європі. Сьогодні Росія окупувала близько 20% території України, включаючи анексований у 2014 році Крим. Майже вщент зруйнований найбільший промисловий регіон на сході країни - Донбас, що включав у себе великі підприємства металургії, машинобудування, енергетичного сектору, порти, суднобудівні заводи та інші. Росія окупувала більшу частину природних багатств України та її стратегічні запаси вугілля. Десятки тисяч цивільних були вбиті, сотні тисяч поранені та мільйони змушені покинути свої домівки або опинилися в окупації. І ця жорстока війна все ще триває.

На шляху до ЄС Україні також доведеться подолати значні внутрішні проблеми, які накопичувалися десятиліттями. Серед них подолання

вкоріненої корупції, олігархії, значних порушень у сфері прав людини, нестабільної демократії та слабкої і не ефективною правової системи. Хоча Україна існує як незалежна держава вже більше 30 років, вона все ще на шляху розбудови нових державних інституцій, які мають остаточно замінити залишки радянської спадщини. Ці нові інституції мають не тільки відповідати найкращим стандартам ЄС, але й допомогти модернізувати Україну у сучасну, стабільну демократію.

Минулого року Україна вчергове була визнана найбіднішою країною Європи за рівнем ВВП на душу населення. Через слабку економіку її соціальні програми зазнають постійних скорочень. Велика економічна міграція населення ще більше посилилася внаслідок війни. Країна опинилася в ситуації важкої демографічної кризи: з 1991 року її фактичне населення скоротилося на 40%, коефіцієнт відтворення опустився нижче 1, а смертність значно перевищує народжуваність.

Намагаючись у важких умовах залучити інвестиції в країну, уряд вдається до відчайдушних кроків на ринку праці: трудові та профспілкові права постійно атакуються прихильниками неоліберальних реформ в уряді. Усе це призводить до падіння довіри населення до уряду, парламенту та державних інституцій, що значно ускладнить проведення реформ, необхідних для вступу до ЄС.

Інтеграція України до ЄС не має обмежуватися лише формальним приведенням законодавства до норм Європейського Союзу. Адже практика численних попередніх реформ показує, що найскладнішим етапом є дотримання

впровадженого законодавства. Уряди України та суспільство мають вкорінені традиції ігнорування формального законодавства, починаючи від Конституції України, і, закінчуючи приписами контролюючих органів. Тому, одночасно з реформуванням законів, важливо впровадити ефективний моніторинг та своєчасне реагування на виникаючі проблеми.

ПРОБЛЕМНІ НАПРЯМКИ НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

В жовтні 2024 року Європейська Комісія надала чергову оцінку рівня відповідності України стандартам ЄС та прогресу на цьому шляху. Хоча очікувалося, що в умовах війни країна обмежена у своїх ресурсах та можливостях проведення реформ, результат прогресу за рік для багатьох став розчаруванням навіть з врахуванням цих обмежень.

Високі оцінки відповідності отримали такі сфери, як зовнішня політика, митний союз, цифрова трансформація, енергетика, міжнародна та безпекова політика. Проте навіть в цих секторах жодна з оцінок не була найвищою та не покращилася, порівняно з попереднім роком.

В той же час, Україна не демонструє жодного прогресу і має вкрай низькі оцінки у таких секторах, як вільних рух робочої сили, соціальна політика і зайнятість, аграрна галузь і сільський розвиток, фінансовий контроль, функціонування ринкової економіки та здатність конкурувати на ринку ЄС.

Хоча цей огляд не містить усіх аспектів політичної, економічної чи соціальної ситуації в Україні та необхідних реформ, він дає змогу побачити ключові проблеми в окремих сферах, які потребують невідкладного вирішення на шляху євроінтеграції. Більша частина огляду зосереджена на соціально-економічних питаннях, які часто залишаються поза увагою на фоні дебатів щодо якості демократичних інституцій, подолання корупції чи розбудови ефективної правової системи.

ЕКОНОМІКА

У радянський період Україна традиційно оцінювалася як республіка СРСР, що має потужний промисловий потенціал, розвинутий аграрний сектор, освічену робочу силу, в якій частка людей з вищою освітою сягала 47%. До того ж, країна має великі запаси природних ресурсів, які за оцінками Форбс перевищують 14 трлн доларів, та найбільші в Європі площі родючих чорноземів. Недоліком її економіки вважалися надмірне енергоспоживання, бюрократизованість та планова економіка, відсутність

ринкової конкуренції та надмірна орієнтація на військовопромисловий комплекс.

З початком ринкових реформ і до сьогодні структура українського ВВП радикально змінилася. Частка промисловості скоротилася з 48% до 18%, сільського господарства з 24% до 10%, тоді як частка сфери послуг зросла з 28% до 72%.

Радикальні реформи призвели до масштабної деіндустріалізації економіки країни. Хоча початково ставилась мета модернізації виробництва та нарощування виробництва споживчих товарів, на практиці реформи призвели до обвалу виробництва товарів з високою доданою вартістю, тоді як випуск сировинних товарів залишається стабільно високим. Україна не змогла власними силами подолати дефіцит споживчих товарів і змушена більшу їх частину імпортувати, а дві третини її експорту складають сировинні товари або напівфабрикати.

Гіперінфляція в перші роки незалежності, корупція та слабкий захист приватної власності призвели до формування стійкої «тіньової» економіки, оцінки якої коливаються від 24 до 35% в різні періоди.

На думку фахівців Інституту соціально-економічної трансформації та CASE-Україна, «в Україні переважна частина податкових надходжень втрачається через наймасштабніші інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування, які масово застосовуються великими та надвеликими компаніями, які домінують у вітчизняній економіці». За їхніми оцінками, обсяг «тіньової економіки» може сягати 1,88 трлн грн (або 46 млрд дол США за поточним курсом).

Ситуацію ще більше погіршує історично слабке залучення іноземних інвестицій в Україну. Як правило, значна їх частина є фактично реінвестуванням капіталів, виведених з України через офшорні компанії. Показово, що поточний державний борг втричі перевищує прямі іноземні інвестиції, зроблені за 33 роки незалежності України. За оцінкою НБУ станом на 2021 рік чистий приплив ПІІ склав 43,6 млрд дол США.

Інтеграція України до Європейського Союзу потребуватиме глибокої структурної перебудови її економіки, створення нових ринків та послуг, перегляду соціально-економічних параметрів, підвищення ефективності державного управління ресурсами та контролю за дотриманням законодавства та стандартів.

Більше деталей у бріфі: [Економіка України: сировинна, аграрна та корумпована.](#)

ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

Законодавство та ринок енергетики України вважаються одними з найкраще підготовлених до інтеграції в економіку ЄС. Багато реформ були проведені як після підписання Угоди про асоціацію з ЄС, так і у зв'язку з приєднанням України до об'єднаної енергосистеми континентальної Європи – ENTSO-E. Проте значні руйнування енергетичного сектору внаслідок війни змушують переглянути усю стратегію розвитку енергетичної галузі країни.

Ще до початку повномасштабних бойових дій Україна мала значні структурні деформації на енергетичному ринку. Так, виробництво електроенергії перевищувало власне споживання, через що у Стратегію енергетичного розвитку були закладені плани по промисловому виробництву водню та його експорту до ЄС мережею газопроводу. В той же час, Україна мала значний дефіцит маневрової генерації, який оцінювався у 4 ГВт. Хоча існували плани з будівництва маневрової генерації, на практиці перевага надавалася стрімкому розвитку сонячної та вітрової генерації, які лише поглиблювали дефіцит.

Стрімко зростала невідповідність між заявленою генерацією, у якій домінувала теплова генерація з часткою у 40%, та фактичним відпуском електроенергії, де домінувала атомна генерація з часткою у 52% станом на 2020-й рік. Така невідповідність пояснювалася критичним зношенням обладнання ТЕС та ТЕЦ, а також дефіцитом високоенергетичного вугілля та газу.

Бойові дії зруйнували більше 80% встановленої теплової генерації та 20% сонячної і вітрової генерації. Значної шкоди зазнала і гідроенергетика: повністю зруйнована Каховська ГЕС, а інші ГЕС зазнали часткових пошкоджень. Хоча точні цифри втрат генерації є засекреченими, очевидно, що внаслідок руйнувань та окупації сумарно втрачені не менше 50% довоєнної генерації.

Крім того, Україна втратила більшу частину покладів вугілля в Донбаському вугільному басейні, які наразі захоплені Росією.

Такі наслідки змусили уряд України у 2024 році прийняти зміни до Стратегії енергетичного розвитку України на період до 2035 року, які не були оприлюднені з метою безпеки від російських повітряних атак. Однак очевидно, що деякі довоєнні плани України виступити в ролі найбільшого європейського транзитера енергоресурсів доведеться переглянути, як мінімум на період відновлення енергетичного сектору та, можливо, зняття санкцій на транзит російських енергоресурсів до ЄС через територію України.

Крім того, значний дефіцит на енергетичному ринку може значно обмежити можливості відбудови України та зростання її промисловості. Також існує загроза зростання енергетичної бідності серед населення через зростання витрат на автономні електростанції та генератори. А стимулювання урядом впровадження розподіленої генерації вже викликало зростання цін в промисловості та бізнесі через більші витрати на енергоресурси.

Більше деталей у брїфі: [Енергетика України в контексті євроінтеграції](#).

АГРАРНИЙ СЕКТОР

Сільське господарство є ключовим сектором економіки України, який забезпечує 10,9% ВВП країни, 17% робочої сили та 45% експортного доходу. Проте, агросектор викликає найбільше дискусій щодо шляхів інтеграції України до ЄС через його масштаб та потенційний вплив на ринок ЄС.

Хоча Україна має бімодальну аграрну систему, близько 60% її орних земель контролюються агробізнесом. Наприклад, 10 найбільших агрохолдінгів контролюють більше землі, ніж усі офіційні фермерські господарства країни. Причому війна прискорила концентрацію землі, тоді як кількість фермерських господарств скоротилася приблизно на чверть до близько 32 000 господарств.

Іноземці не можуть напряму володіти землею сільськогосподарського призначення. Однак за даними дослідження проекту Land Matrix, проведеному у 2021 році, Україна стала другою у світі по кількості землі, що контролюють іноземні інвестори. Використовуючи оренду або підставних осіб, іноземні компанії отримали контроль над 3,3 млн гектар землі.

Інший шлях контролю іноземними компаніями агросектору України – інвестування в інфраструктуру, яка дозволяє збільшувати експорт агропродукції. Серед 10 найбільших експортерів українського зерна у 2022/23 маркетинговому році, лише одна компанія мала українське походження. Інші ж мали французьку, американську, китайську юрисдикцію, або були зареєстровані в офшорних зонах, на кшталт Кіпру чи Люксембургу.

В цілому на країни ЄС припадає близько 59% експорту зернових, ще 32% до країн Азії і лише близько 8% до країн Африки.

Великий експорт зернових до ЄС викликав численні протести фермерів в Польщі та деяких інших сусідніх з Україною державах, що спонукало їх уряди запровадити обмеження на імпорт

зерна з України. Збільшення українського експорту агропродукції у разі членства України в ЄС може призвести до обвалу цін та спровокувати ще більші протести серед фермерів.

Ще один виклик: Україна може стати найбільшим отримувачем субсидії Спільної аграрної політики, що вже викликає спротив в ЄС та значно ускладнює переговори про приєднання.

До того ж, стандарти ЄС для органічного землеробства значно суворіші, ніж ті, що існують в Україні для дрібних виробників. Тоді як фермерство потребує не тільки фінансової підтримки за рахунок субсидій, але й реального доступу до ринків ЄС.

Адже в Україні вчені та екологи попереджають про структурну деформацію агросектору, що матиме довгострокові негативні наслідки. Великі агробізнеси роблять ставку на товарне виробництво зернових та олійних культур. Наприклад, за останні три десятиліття посівні площі під соняшник зросли в 4 рази — майже до 7 млн гектар у 2021 році, до початку війни. В 2023 році близько 60% посівних площ були зайняті кукурудзою, соняшником, рапсом та соєю. Таке інтенсивне вирощування зазначених культур може призвести до втрати родючості до 40% сільгоспземель України, попереджають в Інституті географії НАН України.

Хоча Україна має значний аграрний потенціал, її євроінтеграція вимагає змін як у національній аграрній політиці, так і в структурі підтримки сільського господарства в ЄС.

Більше деталей у бріфі: [Європейське майбутнє для українського сільського господарства](#).

ПРОБЛЕМА ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ

Проблема зовнішнього боргу безпосередньо пов'язана з відбудовою України. Будь-яка стратегія відновлення, що ігнорує це питання, буде неповною та неефективною. Водночас готовність міжнародної спільноти підтримати відбудову створює унікальне вікно можливостей для роботи з борговими зобов'язаннями. Скасування частини боргу має розглядатися у контексті створення сталої фінансової основи для економічного відновлення.

Згідно з останніми даними Міністерства фінансів України, станом на кінець 2024 року державний та гарантований державою борг досяг 166 млрд доларів США, у тому числі державний зовнішній борг — 115 млрд дол США (або 69% усієї суми боргу). Тоді як внутрішній державний та гарантований державою борг оцінюється в 46 млрд дол або майже 28%.

Хоча внутрішній борг, деномінований у гривні, суттєво відрізняється від зовнішнього, вираженого в іноземній валюті, між ними є непрямий зв'язок: здатність контролювати національну валюту залежить від рівня зовнішньої заборгованості. Надмірний борг посилює валютні ризики, а девальвація може призвести до його неконтрольованого зростання. Зменшення боргового тиску зміцнює фінансову стабільність країни та підвищує довіру інвесторів.

Відбудова України потребує сотень мільярдів доларів, і залучення міжнародних інвестицій є критично важливим. Однак високий зовнішній борг стає на заваді.

МВФ і Світовий банк — ключові фінансові партнери України, які можуть сприяти реструктуризації боргу. Програми списання боргів традиційно орієнтовані на найбільш бідні країни, до яких Україна формально не належить. Проте економічна ситуація в Україні залишається нестабільною, а значна частина доходів підтримується міжнародною допомогою та внутрішніми позиками.

Окремий варіант — використання Спеціальних прав запозичення (СПЗ), що є резервним активом МВФ. Україна могла б отримати доступ до такого фінансування через створення спеціального фонду за участі розвинених країн. Це сприяло б не лише Україні, а й іншим країнам, які стикаються з кризами.

Головними кредиторами України є країни G7, які у 2022 році погодилися відкласти виплати. Проте повне скасування боргу залишається політичним питанням. Навіть якщо країни G7 повністю списали б борг України, це не завдало б значної шкоди їхнім фінансовим балансам, але могло б стати важливим кроком у відновленні української економіки.

Більше деталей у бріфі: [Проблема зовнішнього боргу України](#).

ЖІНОЧА ЗАЙНЯТИСТЬ В УМОВАХ ВІЙНИ

Війна суттєво змінила ринок праці для жінок. Служба в армії або страх мобілізації, коли чоловіки не бажають працювати легально, призвели до дефіциту традиційно «чоловічих» професій в промисловості та сільському господарстві. Реагуючи на ситуацію, уряд зняв обмеження для жінок на роботу на важких, шкідливих, небезпечних або підземних роботах.

Це спричинило суперечливу дискусію щодо того, наскільки залучення жінок до професій з важкими чи небезпечними умовами поєднується з політикою уряду щодо реалізації жінками свого права на материнство. Адже хоча

формально Україна приймає багато норм ЄС щодо зайнятості та рівних можливостей, на практиці ситуація в Україні та ЄС суттєво відрізняється.

Так, з початком війни припинені державні перевірки безпечності умов праці, в промисловості та сільському господарстві часто не виконуються норми щодо захисту працівників від шкідливого впливу речовин на виробництві. На противагу ЄС, уряд України зменшує кількість інспекцій робочих місць та обмежує повноваження інспекторів. Загальний контекст дерегуляції трудових відносин посилює вразливість жінок.

Залучення жінок на цілодобову або нічну роботу загострює ситуацію для поєднання роботи з доглядом за дітьми. Збільшення зайнятості жінок в промисловості зменшує гнучкість їх зайнятості, порівняно, наприклад, зі сферою послуг, і її втрата обмежує жінок від опанування «чоловічих професій». Доступність дитсадків та ясел, порівняно з радянським періодом, коли багато жінок працювали в промисловості, сьогодні значно обмежена. Через війну в багатьох регіонах діють обмеження в роботі дитсадків та шкіл через брак місць в бомбосховищах.

Більше деталей у бріфі: [Жіноча зайнятість в умовах війни. Чи будуть українки масово опанувати «чоловічі» професії.](#)

ДИСКРЕДИТАЦІЯ ПРОФСПІЛОК

Багаторічна опозиція профспілок до спроб урядів країни провести антитрудові реформи призвела до конфлікту та організованої дискредитації профспілок. Їх звинувачують у радянському минулому, корумпованості, неефективності та інших гріхах, а на керівників профспілок час від часу відкривають кримінальні справи. Цей тиск посилюється щоразу, коли профспілки заявляють про свій опір урядовій політиці.

Дискредитація профспілок призвела до стійкого руйнування організованого представництва найманих працівників. Так, найбільше профспілкове об'єднання — Федерація профспілок України — скоротилася з 25 млн членів до близько 3 млн перед початком повномасштабної агресії з боку Росії. Війна та антипрофспілкова політика вдарили й по іншим профспілковим організаціям, які втратили близько 50% своїх членів за останні три роки через масову мобілізацію, руйнування підприємств, виїзд членів профспілок в інші країни.

Останні законодавчі ініціативи українського уряду ще більше погіршують становище профспілок, значно обмежуючи їх права в умовах

війни. До того ж, уряд хоче відтіснити існуючі об'єднання профспілок від участі в тристоронніх переговорах, замінивши їх громадськими організаціями або контрольованими урядом профспілками чи організаціями працівників без статусу профспілок. Такі наміри вже викликали обурення міжнародних профспілкових організацій та МОТ.

Більше деталей у бріфі: [Поточний стан та перспективи профспілкового руху в Україні.](#)

ПОГІРШЕННЯ ТРУДОВИХ УМОВ ТА ВИКЛИКИ НА РИНКУ ПРАЦІ

З початком ринкових трансформації слабка та технологічно відстала економіка спричинила катастрофічні наслідки для ринку праці в Україні через масове банкрутство та закриття підприємств в промисловості та сільському господарстві. Так, кількість зайнятих на ринку праці скоротилася з 27 мільйонів на початку 90-х років до приблизно 15 мільйонів напередодні повномасштабного вторгнення Росії.

Надмірний надлишок робочої сили, обмеження з легальним виїздом за кордон для працевлаштування, призвели до обвалу заробітних плат в більшості галузей економіки. Особливо це стосувалося бюджетної сфери, сфери торгівлі, сільського господарства де фактичні розміри зарплат довгі роки були близькі до мінімально гарантованої оплати праці (станом на початок 2025 року — менше 140 євро на місяць після сплати податків та інших відрахувань).

За різними оцінками в цей період від 5 до 8 мільйонів українців були змушені шукати роботу в інших країнах, поповнюючи ринок нелегальних або напівлегальних працівників в Європі та Росії.

Повномасштабне вторгнення Росії ще більше погіршило ситуацію на ринку праці. Рівень безробіття підскочив майже до 20% (станом на кінець 2024 року — приблизно 15,5%). Мільйони людей втратили свої робочі місця, стали вимушеними переселенцями або ж виїхали з країни. Офіційна зайнятість скоротилася до 7 мільйонів робочих місць. У порівнянні з довоєнним 2021 роком працездатна кількість населення України [скоротилася на 40%](#).

Після адаптації економіки до роботи в умовах війни, на ринку зберігається високий рівень безробіття з одночасним дефіцитом вузьких спеціалістів у багатьох галузях економіки.

Ключовою проблемою залишається велика частка економічно неактивного населення: близько 8 млн українців не працюють і не шукають роботу. При цьому дедалі менше людей

звертаються до держави у разі безробіття: у 2024 році послугами Державної служби зайнятості скористалися 400 тис. осіб, у 2023 — 660 тис. осіб, тоді як у 2022 році — понад 1 млн. Це свідчить про зниження довіри до системи соціального захисту та погіршення умов підтримки безробітних.

Уряд просуває жіночу самозайнятість як альтернативу офіційному працевлаштуванню, проте така модель має ризики: відсутність трудового захисту, менші податкові надходження, нерегульовані умови праці. Це фактично перекладання соціальних зобов'язань держави на громадян.

Ослаблення економічного статусу найманих працівників, на фоні катастрофічної деградації профспілок, призвело до постійних атак з боку уряду та роботодавців на трудові права. Ці атаки зросли з приходом більш радикальних урядів, які намагаються лібералізувати трудове законодавство на користь роботодавців, позбавивши найманих працівників багатьох усталених прав.

Звіт Європейської Комісії у жовтні 2024 року показав критичну ситуацію в соціальній політиці: Україна отримала найнижчу оцінку серед 10 країн-кандидатів. Основні проблеми — слабкість охорони праці, невідповідність законодавства нормам ЄС, обмежені повноваження трудових інспекцій. Ці виклики вимагають переосмислення політики зайнятості з фокусом на права працівників.

Більше деталей у бріфі: [Як ігнорування прав працівників затримує вступ України до ЄС.](#)

БІДНІСТЬ

Неефективна економічна політика призвела до стрімкого зростання бідності в Україні. Проблема бідності часто ігнорували у публічному дискурсі та навіть виправдовували як необхідну жертву для швидкого переходу до ринкової економіки.

На початку 90-х років доходи середнього українського домогосподарства знизилися на 60%. Проте лише у 2001 році Україна вперше ухвалила «Комплексну стратегію подолання бідності». На той момент офіційний рівень бідності досяг 31%. За 10 років реалізації програми бідність вдалося знизити лише на 5%. Програма так і не досягла своєї мети у формуванні потужного середнього класу. Натомість більшість населення мало доходи, що ледве перевищували межу бідності.

Подальші спроби уряду покращити ситуацію призвели лише до стабілізації бідності на пев-

ному рівні. Проте початок бойових дій на сході України, а потім і повномасштабна агресія з боку Росії значно погіршили ситуацію.

Оцінка фактичного рівня бідності ускладнюються різницею в методологіях, які використовують, наприклад, уряд України та ООН. Так, український уряд відносить до тих, хто живе за межею бідності, громадян з доходами нижче офіційного прожиткового мінімуму — 2920 гривень на місяць (менше 70 доларів на місяць). Тоді як ООН визначає межу бідності у 5,5 долара на день або 165 доларів на місяць, що у 2,4 рази вище, ніж урядовий показник. Таким чином, за оцінками ООН рівень бідності в Україні перевищує 60% населення.

Відповідно до звіту ООН у 2024 році, близько 7,3 млн українців стикаються з помірною або серйозною нестачею їжі, включно з 1,2 млн дітей та 2 млн людей похилого віку.

Проблема бідності погіршується продовженням бойових дій, великою кількістю внутрішньо переміщених осіб, обмеженим соціальним та медичним забезпеченням, закриттям кордонів для чоловіків та іншими факторами.

Хоча Україна ратифікувала більшість пунктів Європейської соціальної хартії, на практиці вона не може дотримуватись європейських стандартів соціального захисту, як буде показано нижче. Рада Європи вже звернула увагу українського уряду, що «військова агресія Російської Федерації проти України не повинна мати наслідком зменшення захисту прав, визнаних Європейською соціальною хартією».

Більше деталей у бріфі: [Бідність в Україні під час війни: виклики, наслідки та політичні рішення.](#)

КРИЗА НА РИНКУ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА

Більша частина українського житлового фонду побудована у соціалістичний період. У 1992 році урядом було ухвалене рішення про приватизацію житла, що належало державі, місцевим громадам або державним підприємствам, його орендарями за символічну ціну.

Попри очікування, що приватизація передасть відповідальність за житло власникам, на практиці багатоквартирні будинки залишилися на муніципальних землях, а спільні зони не набули власників. Управління такими будинками переважно здійснюють комунальні підприємства, які після розпаду соціалістичної системи працюють з обмеженими бюджетами. Як наслідок, значна частина житлового фонду перебуває у незадовільному стані та є енергетично неефективною.

Купівельна спроможність українців залишається низькою. Попри існування законодавчої бази для соціального житла, його фонд вкрай малий (близько 1 098 одиниць на всю країну).

Ринок оренди житла переважно є тіньовим, з нерегульованими цінами та неоподаткованими доходами. До війни лише 5–12% населення орендували житло. Більшість людей, які не могли дозволити собі власну квартиру, поклалися на родичів або успадковували житло.

Глобальна фінансова криза 2008 року суттєво вплинула на український ринок нерухомості. Девальвація гривні, зростання ставок, обвал цін та високий рівень дефолтів призвели до зменшення іпотечного кредитування на 66%. Після політичних та економічних потрясінь іпотека стала рідкісним та небезпечним інструментом для домогосподарств.

Будівельні компанії зазвичай не отримували банківського фінансування, тому самі ставали кредиторами для покупців. Вартість житла після завершення будівництва зростала на 30–50%, що компенсувало ризики інвестування. До 2019 року основними інвесторами стали ІТ-спеціалісти, заробітчани та іноземці, які вбачали у нерухомості стабільне джерело доходу.

Війна загострила житлову кризу: 10% житлового фонду зруйновано або пошкоджено, що вплинуло на 2 мільйони домогосподарств. Ціни на оренду в деяких містах зросли на 210%. Колективні центри, організовані муніципалітетами та НУО, охоплюють лише 2% внутрішньо переміщених осіб. Гуманітарні організації не можуть запропонувати довгострокові рішення.

Брак доступного житла в Україні (як соціального, так і приватного орендного) змушує людей повертатися до пошкоджених осель у небезпечних районах, близьких до лінії фронту. Тим часом механізм «фінансування забудовників», який добре служив заможним верствам населення, є недоступним для більшості, яка зараз через війну втрачає свої раніше приватизовані оселі.

Євроінтеграція може стати шансом для впровадження нових фінансових механізмів, що зроблять житло доступним у післявоєнний період. План відновлення України включає стратегію «Людський капітал» вартістю 72,8 мільярда євро, де окремим напрямком є забезпечення житлом нужденних. Міністерство відновлення розробляє законодавчі зміни, а ЄІБ уже оголосив пілотний проект з будівництва соціального житла вартістю 200 мільйонів євро.

Підхід до житлової політики в Україні нагадує реакцію країн Східної Європи на кризу 2008 року, коли підтримували кредиторів та влас-

ників, а не вразливі групи населення. Політика субсидованої іпотеки та компенсацій сприяє збереженню вартості ринку, але не допомагає тим, хто не має капіталу для входу на нього.

Рішення щодо соціального житла залишаються заблокованими через довгий законодавчий процес. Це пояснюється не лише спадком приватизації, а й позицією міжнародних донорів, які підтримують слабке регулювання ринку. Україна потребує не просто ринкових механізмів, а відновлення соціальної інфраструктури. Європа має допомогти периферійним країнам у створенні систем соціального житла, а не лише у збереженні ринкової стабільності.

Більше деталей у бріфі: [Житлова криза в ЄС з погляду України: ризик чи шанс для периферійної житлової системи?](#)

ПРОБЛЕМИ МЕДИЧНОЇ СФЕРИ

Українська медична система, в основному побудована в радянські часи, пережила значний занепад в 90-х та на початку 2000-х років через хронічний брак державного фінансування. Хоча за Конституцією України медичні послуги мали б надаватися безкоштовно, на практиці люди змушені були платити хабарі за операції або прийом лікарів. Значна кількість якісних ліків стали недоступними для бідного населення, через високі ціни на комерційному ринку.

З 2017 року в Україні запроваджена комплексна реформа медичної сфери, кінцевою метою якої було відновлення гарантованих державою медичних послуг та доступність ліків для всього населення.

До позитивних аспектів реформи відносять централізацію бюджету в одній установі — Національній службі здоров'я України, що разом з провадженням цифрових технологій забезпечило більшу прозорість у відстеженні розподілу ресурсів.

Також позитивно оцінюється запровадження програми «Доступні ліки», орієнтованої на пацієнтів з хронічними хворобами. Ліки за цією програмою надаються безкоштовно. Проте, її недоліком є те, що більш дорогі ліки залишаються недоступними.

Ще одним позитивним аспектом стало пріоритетне надання первинної медичної допомоги, яка занепала у попередні роки.

Серед критичних зауважень до реформи залишається брак ресурсів і низькі зарплати в медичній сфері. Фінансування медичної сфери залишається на рівні 2–3 %, що значно нижче, порівняно з 11% в ЄС. Це призвело

до зростання вже наявної дрібної корупції та експлуатації працівників, таких як затримки виплати зарплат. Реструктуризація системи була досягнута шляхом закриття та об'єднання лікарень на основі суворих норм кількості пацієнтів, яких фактично лікували лікарні. Це спричинило численні звільнення медичних працівників, які часто не були належним чином комуніковані, а ті, хто активно боровся за збереження своїх робочих місць, нерідко зазнавали переслідувань з боку місцевої влади.

Виснажена під час пандемії COVID-19, медична система України зазнала ще більшого тиску внаслідок війни. За даними Міністерства охорони здоров'я, станом на липень 2024 року були пошкоджені більше 1 600 медичних закладів, а 214 зруйновані повністю, без можливості відновлення.

У всіх можливих сценаріях Україна зіткнеться зі зростанням кількості людей з інвалідністю, що робить пріоритетним розвиток охорони здоров'я.

Нові ініціативи уряду свідчать про те, що приватизація знову розглядається, як переважне «рішення». В деяких містах медичні працівники комунальних закладів охорони здоров'я збентежені повідомленнями про скорочення або переведення до приватних медустанов. В той час як лише за перший рік війни чисельність робочої сили у сфері охорони здоров'я вже скоротилася на 14% або 89 000 медичних працівників.

Більше деталей у бріфі: [Українська система охорони здоров'я](#).

СЕРГІЙ ГУЗЬ

ЕКОНОМІКА УКРАЇНИ: СИРОВИННА, АГРАРНА ТА КОРУМПОВАНА

Українська економіка так і не змогла відновитися до рівня індустріального розвитку радянського періоду. За понад 30 років незалежності, попри численні економічні реформи, ухвалені стратегії та концепції, країна дедалі більше перетворюється на сировинний придаток розвинених країн. Тіньовий сектор економіки традиційно залишається на високому рівні — від 30 до 38% за різними оцінками. Попри наявність власної валюти, в країні фактично діє бівалютна система: поряд зі слабкою гривнею в обігу перебуває міцний долар, до якого прив'язуються цінові розрахунки. Значна частина заощаджень населення зберігається в доларах або інших стабільних валютах.

Нестабільність економічної та політичної систем сприяє зростанню корупції в усіх сферах життя, зокрема в економіці.

Ці фактори значно ускладнюють інтеграцію економіки України з економіками країн Європейського Союзу та вимагають кардинального перегляду її місця в економічному просторі ЄС, а також проведення глибоких структурних реформ, які, вірогідно, зачеплять і політичну систему країни.

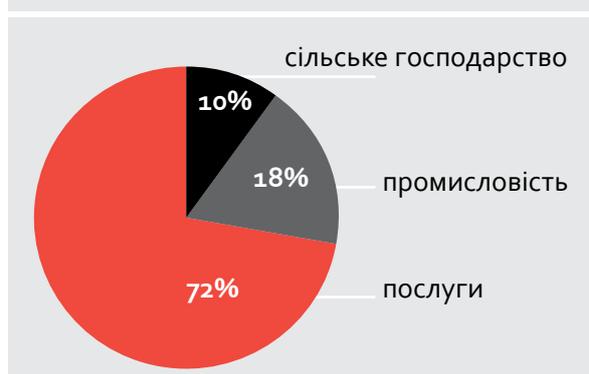
ВСТУП

ВВП

Хоча Україна володіє багатими природними ресурсами, має найкращі у світі чорноземи, мільйони освічених інженерів та кваліфікованих працівників, вона залишається найбіднішою країною Європи за оцінками Міжнародного валютного фонду. За прогнозами МВФ, у 2024 році очікуваний ВВП на душу населення складе 5600 доларів США, що вдвічі менше за середній показник в країнах ЄС. Водночас, у світовому рейтингу Україна посідає 141 місце за цим показником, тоді як за номінальним ВВП, вираженим у доларах США, вона, за прогнозами МВФ, опиниться на 57 місці в 2024 році.

Попри повномасштабні бойові дії в Україні, що тривають вже третій рік і супроводжуються масованими ракетними обстрілами енергетичного сектору, інфраструктури та промислових підприємств, уряду вдалося зупинити стрімке падіння ВВП і забезпечити його відновлення. Так, у 2023 році реальний ВВП України зріс на

СТРУКТУРА ВВП УКРАЇНИ СТАНОМ НА 2023 РІК:



5,3% за даними Державної служби статистики. Наприкінці 2024 року прогнози щодо очікуваного ВВП стали більш оптимістичними, ніж у середині року. Так, за оцінками Національного банку України, ВВП зросте до 4%, замість прогнозованих 3,7%. Єврокомісія також покращила свої прогнози, очікуючи зростання ВВП на рівні 3,5%, що вище попередньо прогнозованих 2,9%. Водночас МВФ знизив свій прогноз зростання з 4,6% до 3%.

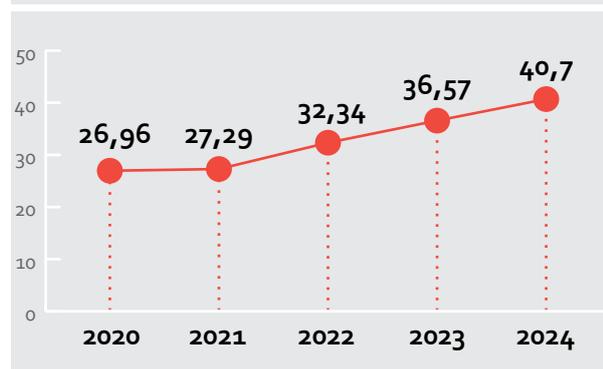
У Центрі економічної стратегії вважають, що відновлювальне зростання економіки України у 2023 році стало наслідком низької бази після падіння на 28,8% у 2022 році, і в подальшому темпи зростання зменшаться. Поточні дані підтверджують цей прогноз.

За оцінками Єврокомісії, у 2025 році ВВП України зросте лише на 2,8%. У Світовому банку вважають, що ріст економіки уповільниться до 2% ВВП, головним чином через значні збитки від російського вторгнення та масштабні перебої з енергопостачанням. За прогнозами українського уряду, зростання економіки у 2025 році очікується на рівні 2,5% ВВП.

Гривня

Гривня залишається відносно стабільною платіжною одиницею в Україні, а Національний банк у 2024 році дещо пом'якшив валютні обмеження, введені після початку повномасштабних бойових дій. Темпи девальвації гривні виглядають значно нижчими ніж темпи інфляції.

Курс гривні до долара США

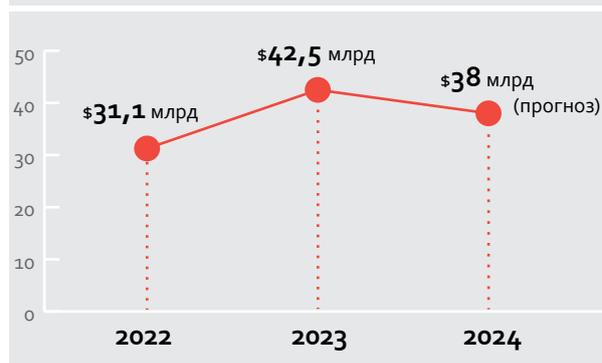


Відносну курсову стабільність гривні можна пояснити значними зовнішніми надходженнями у вигляді грантів, позик та іншої фінансової допомоги від міжнародних партнерів України, що сприяють утриманню валютного балансу на стабільному рівні.

З початку повномасштабної війни зовнішній державний борг України зріс з 47,7 до 106,7 млрд дол., досягнувши абсолютного історичного максимуму. Очікується, що внутрішній борг у 2024 році складе 45 млрд дол., а загальні боргові зобов'язання держави перевищать 100% ВВП.

Через стрімке зростання зовнішніх боргових зобов'язань Україна може стикнутися з проблемами в утриманні валютного курсу гривні, якщо економіка не буде відновлюватися необхідними темпами, а нові запозичення чи фінансова допомога припиняться або скоротяться.

Фінансова допомога Україні:



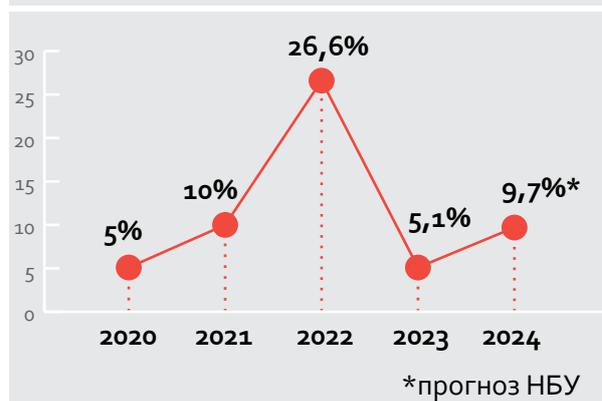
Згідно з затвердженим державним бюджетом на 2025 рік, середній курс складе 45 грн за долар США. Протягом наступних двох років уряд очікує незначну девальвацію гривні до 46,4–46,5 грн за долар у 2026–2027 роках. Прогнози МВФ більш песимістичні: за його оцінками, девальвація буде більш вираженою — з 45,8 грн у 2025 році до 54,1 грн за долар до 2029 року.

Інфляція та облікова ставка

Початок повномасштабної агресії проти України прискорив інфляцію до 26,6% у перший рік війни. Однак цей показник виявився нижчим за прогнозовані оцінки та значно меншим порівняно з інфляцією 2014–2015 років, коли був анексований Крим та розпочалися бойові дії на Донбасі — тоді інфляція сягнула 43,3%.

Вже за рік, завдяки жорсткій монетарній політиці, валютним обмеженням та стримуванню цін, уряду вдалося повернути інфляцію до бажаного рівня у 5%. Проте у 2024 році інфляція знову прискорила. Це, передусім, було спричинено зростанням цін у промисловості через великі витрати на електроенергію, зумовлені російськими атаками на енергетичний сектор. Крім того, погіршення врожаю також стало фактором, що прискорив зростання цін на продовольство.

Індекс інфляції в Україні за останні 5 років:



ТРУДОВІ РЕСУРСИ

На момент підготовки цього аналізу Росія окупувала близько 20% території України, включно з Кримом, а активні бойові дії тривають на більш ніж 1200 км лінії фронту, що проходить зі сходу на південь країни. Найбільше від війни постраждали промислові регіони України — Донецька, Луганська, Харківська, Запорізька, Дніпропетровська та Сумська області.

Війна призвела до значного відтоку трудових ресурсів, особливо на сході України. Хоча точні дані щодо втрати трудових ресурсів відсутні, за різними оцінками уряду та міжнародних організацій, Україну покинуло близько 6 млн громадян, переважно жінок та дітей. Ще близько 4,5 млн осіб стали внутрішніми переселенцями. Крім того, до 5 млн громадян опинилися на окупованих територіях.

Також до армії було мобілізовано більше 1 млн чоловіків у віці до 60 років.

Якщо до початку російської агресії зайняте населення оцінювалося у 15,6 млн осіб, то станом на сьогодні — нижче 10 млн осіб.

Мобілізація чоловічого населення ускладнила пошук трудових ресурсів у багатьох галузях економіки, зокрема в промисловості, сільському господарстві та комунальному секторі, де найбільше відчувається дефіцит кадрів.

ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Після Другої світової війни планова економіка Української РСР зазнала глибоких трансформацій, перетворившись з аграрного виробництва на сучасну індустріальну економіку.

На момент здобуття незалежності у 1991 році Україна мала потужний паливно-енергетичний комплекс, розвинену металургійну та хімічну промисловість, космічну галузь, авіа- та ракетобудування, автомобільну промисловість, будівництво військових та цивільних кораблів, вагонобудування, машинобудівний сектор, а також широкий спектр виробництва побутових товарів, потужні легку та харчову промисловість.

Частка України у світовому промисловому виробництві на той час сягала 0,57%, і країна входила до десятки лідерів за цим показником. У структурі ВВП України частка промисловості становила близько 48%, сільського господарства — 24%, а сфери послуг — 28%.

Найбільш потужним був військово-промисловий комплекс, частка якого в промисловості іноді сягала 70%. Так, до розпаду СРСР в Українській РСР налічувалося понад 3500 підпри-

ємств, що випускали продукцію військового або подвійного призначення, на яких працювало більше 3 млн осіб.

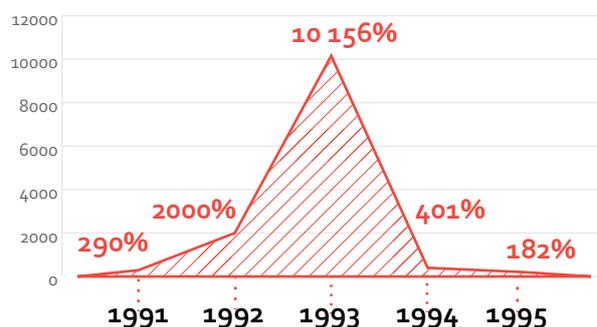
Однак така орієнтація економіки на військово-промисловий комплекс призвела до значного дефіциту побутових товарів. Люди змушені були місяцями стояти в чергах за холодильниками, телевізорами, меблями та іншими товарами. Особливо великими були черги при купівлі автомобіля, що на той час вважався розкішшю.

Ще одним недоліком економіки була її велика енергомісткість, що перевищувала аналогічні показники сусідніх країн у 3–5 разів. Масштабне промислове виробництво було можливе лише завдяки дешевим енергоресурсам з СРСР. Продуктивність праці в умовах планової економіки була вкрай низькою, хоча здійснювалися спроби її стимулювання шляхом економічних реформ під час Перебудови.

Розпад СРСР у 1991 році і розрив виробничих зв'язків між колишніми радянськими республіками драматично вплинули на економіку України в перші роки незалежності. Через розпад єдиної банківської системи СРСР заощадження українців, що зберігалися в «Сбербанке ССРСР», були заморожені — мільйони громадян в один момент опинилися без доступу до своїх грошей.

Інфляція швидко переросла в гіперінфляцію: нова грошова одиниця — купоно-карбованець — знецінювалася за місяць на 90% і більше. Це змушувало уряд друкувати все більше й більше грошей, щоб встигати покривати бюджетний дефіцит.

Інфляція в Україні в 1991-1995 роках:



Зарплати, пенсії та соціальна допомога повністю знецінилися, внаслідок чого більшість громадян опинилися за межею бідності. Для прикладу, середня зарплата в перші п'ять років незалежності не перевищувала еквіваленту 50 доларів на місяць, а пенсії були ще нижчими.

До 1995 року ціни зросли настільки, що зарплати почали виплачувати мільйонами купоно-карбованців, які майже нічого не коштували.

Гіперінфляція призвела до повного знецінення всіх заморожених заощаджень українців і унеможливила накопичення нових. Низька платоспроможність зменшила попит на споживчому ринку, а високоякісні товари стрімко витіснили дешеві підробки з Китаю та неякісні продукти.

Лише у 1996 році, після значного уповільнення інфляції, уряд запровадив нову грошову одиницю — гривню — та провів деномінацію.

Гіперінфляція в поєднанні з розривом виробничих зв'язків між колишніми республіками СРСР призвела до колапсу промисловості та економіки країни. Більшість підприємств втратили оборотні кошти через знецінення і змушені були перейти до бартерних розрахунків або працювати на «давальницькій» сировині. До 1995 року ВВП країни впав більш ніж на 50% — це падіння продовжувалося аж до виходу з кризи в 1998–1999 роках.

Драматичного руйнування зазнало й сільське господарство України. Оборотні кошти колгоспів швидко знецінювалися, так що вони не могли проводити посівні кампанії на належному рівні, ремонтувати та купувати техніку, утримувати худобу. Кредити ж для сільського господарства були недоступні через надзвичайно високі банківські відсотки.

Країна гостро відчувала брак продуктів харчування, зокрема зерна для виробництва хліба. Найбільше постраждало тваринництво: поголів'я свиней зменшилося майже вчетверо, великої рогатої худоби — в десять разів. Це призвело до значного скорочення виробництва м'яса та молока, які Україна змушена була імпортувати. Колгоспні тваринницькі ферми стояли спустошеними по всій країні.

У 1995 році указом президента Леоніда Кучми в Україні запровадили розпаювання колгоспних земель та оголосили кампанію зі створення фермерських господарств. Однак через брак ресурсів селяни не мали можливість самостійно обробляти землю, тож більшість власників земельних паїв були змушені здавати їх в оренду колишнім керівникам колгоспів, які володіли технікою та іншими ресурсами. В результаті замість широкого створення фермерських господарств фактично відбулася приватизація колгоспів, в основному їх колишнім керівництвом.

Відтак, до 2010 року частка сільського господарства у структурі ВВП скоротилася втричі — з 24% до близько 8%.

Ще до розпаду СРСР центральний уряд оголосив про проведення масштабної приватизації. Кожному громадянину видали спеціальні «при-

ватизаційні ваучери», спочатку номіновані на 10 000 радянських рублів, а після здобуття Україною незалежності їхня номінальна вартість була підвищена до 30 000 рублів. До 1995 року ваучери індексувалися до 1 050 000 купоно-карбованців, проте через гіперінфляцію їхня реальна вартість становила менше 8 дол. США. Тому громадяни фактично не могли придбати за ці ваучери суттєву частку в активах підприємств.

Крім того, в країні не були створені належні інституції та механізми, які б дозволяли громадянам вільно обміняти свої ваучери на акції підприємств. В результаті виникли численні комерційні структури, які скуповували приватизаційні ваучери за безцінь, а потім, за допомогою корупційних схем, обмінювали їх на частки в державних підприємствах, що виставлялися на приватизацію. Такий тип приватизації в народі отримав назву «прихватизація» — поєднання слів «приватизувати» та «прихватити» (вкрасти).

Саме в цей час українська влада проголосила курс на побудову вітчизняних фінансово-промислових груп, які, за задумом, мали б конкурувати зі світовими глобальними компаніями. Проте на практиці це перетворилося на створення кланово-олігархічної системи, в якій економіка підпорядковувалась інтересам найбільш впливових олігархічних груп. Криміналітет, який до цього контролював «тіньовий ринок» та незаконні обладки, почав активно проникати в легальний сектор економіки, захоплюючи найбільші промислові підприємства та окремі галузі.

Колапс внутрішнього споживання та гіперінфляція стимулювали українські підприємства до пошуку зовнішніх ринків збуту та продажу товарів і послуг за «тверду» валюту. Експорт країни почав стрімко зростати, збільшившись з 8 млрд дол. США у 1992 році до 100 млрд дол. у 2007 році (максимальний обсяг експорту за часів незалежності України). Однак через неконкурентоспроможність української готової продукції частка сировинних товарів металургії та сільського господарства в експорті почала стрімко зростати. В цілому частка експорту в структурі ВВП країни за цей період зростає з приблизно 10% у 1992 році до 70% у 2007 році (в середньому частка експорту в структурі ВВП — 45–50%).

Одночасно економіка України почала все більше залежати від імпорту, структура якого поступово змінювалася: від імпорту енергоносіїв (насамперед нафти та газу) до імпорту готових товарів споживання, станків, машин та інших товарів з високою доданою вартістю. Імпорт

готових товарів зростав одночасно з покращенням внутрішньої економічної ситуації та ростом реальних доходів населення, особливо після 1999 року, коли вдалося зупинити довготривале падіння економіки. Починаючи з 2000 року середня зарплата в країні почала зростати, найбільшими темпами — у період 2003–2013 років, значно випереджаючи інфляцію.

Зростання доходів населення стимулювало попит на споживчі товари, особливо сучасну побутову техніку, електроніку, комп'ютери, автомобілі та інші товари, зокрема вироби легкої промисловості. Проте, після катастрофічного падіння промислового виробництва в попередні роки, українська економіка вже не могла задовольнити цей попит за рахунок внутрішнього виробництва. Це постійно стимулювало зростання імпорту, який переважав доходи від експорту, що, своєю чергою, призвело до хронічного дефіциту в зовнішній торгівлі. В результаті уряд був змушений постійно шукати зовнішні запозичення для покращення валютного балансу та фінансування нових економічних реформ.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Незважаючи на вплив війни, Україна зберігає притаманні їй системні економічні проблеми, що тривають вже десятиліттями.

1. ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА

Однією з ключових проблем, що досі не має результативної стратегії вирішення, є формування стійких тіньових економічних відносин у державі. У 2020 році Національний банк України оприлюднив дані дослідження «тіньової економіки» країни, яка оцінювалася у 23,6% ВВП або 846 млрд грн (близько 31,5 млрд дол. США). Проте окремі експерти оцінюють тіньову економіку значно вище — у 30–35% ВВП на поточний період.

«Тіньові» економічні відносини охопили практично всі сфери економіки з приватною формою власності — від виробництва продукції та її продажу до трудових відносин.

На думку фахівців Інституту соціально-економічної трансформації та CASE-Україна, «в Україні значна частина податкових надходжень втрачається через наймасштабніші інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування, які масово застосовуються великими та надвеликими компаніями, що домінують у вітчизняній економіці». За їхніми оцінками, обсяг «тіньової економіки» може сягати 1,88 трлн грн (або 46 млрд дол. США за поточним курсом).

Компанії, зареєстровані в офшорних зонах, стали основним елементом у схемах з ухилення від сплати податків великими експортними компаніями, виведення прибутків за кордон або відмивання коштів сумнівного походження. Особливо масштабне використання цих схем спостерігається при експорті продукції металургійної, видобувної, хімічної галузей та аграрного сектору.

Показовим став скандал з експортом «чорного зерна» під час війни. За інформацією Данила Гетьманцева, голови податкового комітету Верховної Ради України, у 2023 році нелегальний експорт сягав 5–6 млрд дол., при загальному обсязі експорту зерна у 8,3 млрд дол. Тобто за тіньовими схемами було експортовано близько 60% зерна.

Незважаючи на ухвалення низки законів для боротьби з «тіньовою економікою», як-от посилення митного та податкового контролю, ці заходи залишаються малоефективними через загальну економічну стратегію.

Уряд не вживає заходів для заборони експорту або імпорту товарів через «офшорні зони», які стають основним каналом виведення капіталів та виручки, а також легального ухилення від сплати податків. На внутрішньому ринку для ухилення від податків широко використовуються схеми з проведенням транзакцій через фізичних осіб-підприємців, які знаходяться на пільговій системі оподаткування.

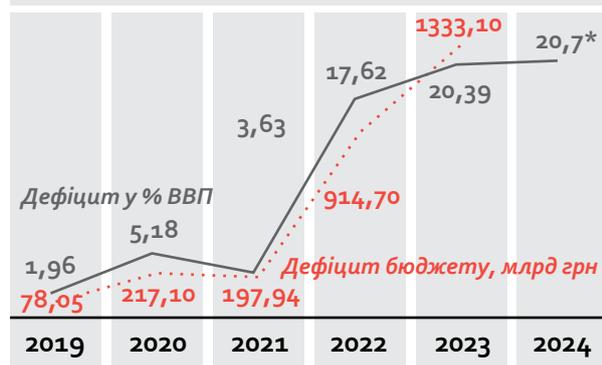
На ринку трудових відносин уряд зберігає різні системи оподаткування для найманих працівників та приватних підприємців. Останні сплачують учетверо менші податки, що масово використовується для ухилення від податків у сфері послуг чи аутсорсінгу. Крім того, уряд фактично втратив контроль за дотриманням законодавства щодо офіційного оформлення найманих працівників і, відповідно, щодо сплати податків такими працівниками.

2. ХРОНІЧНИЙ ДЕФІЦИТ БЮДЖЕТУ

Через слабкий фіскальний контроль уряд України постійно стикається з хронічним дефіцитом бюджету. За всю історію незалежності лише у 2000 та 2001 роках бюджет був бездефіцитний. Для покриття дефіциту держава змушена постійно позичати кошти у комерційних банків або вдаватися до прихованої емісії шляхом внутрішніх позик.

Ситуація значно погіршилася на тлі війни з Росією. Незважаючи на безпрецедентну міжнародну фінансову підтримку, яка суттєво перевищує обсяги попередніх років, дефіцит бюджету продовжує стрімко зростати.

ДЕФІЦИТ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ



*прогноз НБУ

Наприкінці 2024 року уряд підвищив окремі податки з метою збільшення бюджетних надходжень. Проте очікуваний обсяг додаткових надходжень — 140 млрд грн — виявився значно нижчим за прогнозований дефіцит.

Водночас основний податковий тягар лягає на фонд оплати праці в легальному секторі економіки. На тлі постійного скорочення офіційної зайнятості та значної частки працівників у державному секторі такі заходи можуть призвести до збільшення бюджетних витрат або ж відтоку кадрів з державного сектору через зниження доходів найманих працівників. Таким чином, підвищення податків ризикує збільшити частку «тіньової економіки», що підрве зусилля з її легалізації.

Варто зазначити, що підвищення окремих податків найбільше вдарить по працівниках з середніми та нижчими доходами, тоді як особи з високими доходами відчують менший вплив. Це знизить купівельну спроможність більшості населення, що, своєю чергою, матиме негативний вплив на економічне зростання.

3. ВЕЛИКИЙ БОРГ ТА ПРОБЛЕМИ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ ІНВЕСТИЦІЙ

Стрімке зростання боргових зобов'язань на тлі значного бюджетного дефіциту робить залучення зовнішніх запозичень проблематичним і дорівартісним.

Ситуацію ще більше погіршує історично слабе залучення іноземних інвестицій в Україну. Значна їх частина, як правило, є фактичним реінвестуванням капіталів, раніше виведених з України через офшорні компанії. Показово, що поточний державний борг втричі перевищує обсяг прямих іноземних інвестицій, здійснених за 33 роки незалежності. За оцінкою НБУ, станом на 2021 рік чистий приплив прямих іноземних інвестицій становив 43,6 млрд дол. США.

Проблеми інвестиційного клімату України зумовлені не лише війною, але й системними недоліками, такими як: слабкий правовий захист інвестицій, рейдерство, відсутність ринкових конкурентних умов, часті зміни податкового законодавства та правил гри на ринку, корумпована правова система, включно з судами.

ДЕРЖАВНИЙ БОРГ УКРАЇНИ (в млн дол. США)

Рік	Загальний борг	Загальний боргу % до попереднього року	Зовнішній борг	Внутрішній борг
2009	39 685,0		26 518,7	13 166,3
2010	54 289,3	36.8%	34 759,6	19 529,7
2011	59 215,7	9.1%	37 474,5	21 741,2
2012	64 495,3	8.9%	38 658,8	25 836,4
2013	73 078,2	13.3%	37 536,0	35 542,2
2014	69 794,8	-4.5%	38 792,2	31 002,6
2015	65 505,7	-6.1%	43 445,4	22 060,2
2016	70 970,9	8.3%	45 604,6	25 366,2
2017	76 305,2	7.5%	48 989,4	27 315,8
2018	78 323,0	2.6%	50 462,5	27 860,5
2019	84 364,5	7.7%	48 940,8	35 423,7
2020	90 255,4	7.0%	53 720,8	36 534,6
2021	97 947,4	8.5%	57 197,0	40 750,4
2022	111 343,7	13.7%	71 398,6	39 945,1
2023	145 316,9	30.5%	101 704,7	43 612,2
2024	155 371,3	6.9%	111 061,1	44 310,2

В Україні фактично відсутні стабільні інституції для залучення капіталів ринковими методами, які б користувалися високою довірою інвесторів та населення. За всі роки незалежності так і не створено прозорих ринків акцій, облігацій та інших фінансових інструментів. Лише з початком війни громадяни отримали можливість інвестувати свої заощадження в державні цінні папери, тоді як цінні папери приватних компаній залишаються практично недоступними.

Додатковою проблемою є відсутність належного державного контролю за виконанням зобов'язань та дотриманням законодавства емітентами цінних паперів. Так, спроба запровадити приватні накопичувальні пенсійні фонди провалилася через їх масове банкрутство, спричинене інвестуванням залучених коштів населення у «сміттєві» цінні папери.

4. ВИСОКІ ОБЛІКОВІ СТАВКИ ТА ДОРОГІ КРЕДИТИ

Практично всі роки незалежності Національний банк України дотримувався жорсткої монетарної політики, встановлюючи надто високі облікові ставки. Це робило кредитування реального сектору економіки та споживачів непомірно дорогими.

«Банківська система України втратила одну з найголовніших функцій — кредитування економіки, що поглибило кризу в промисловості», — вважає Анатолій Кінах, голова Української спілки промисловців та підприємців. Коментуючи високі облікові ставки та дорогі кредити, Кінах додає: «В таких умовах у підприємства з довготривалим, технічно складним виробництвом немає можливості кредитуватися для вирішення своїх найпростіших питань — модернізації виробництва, поповнення обігових коштів тощо».

За останні роки перед війною рівень банківських кредитів відносно ВВП скоротився з 64% до 17% у 2021 році. Ще менше кредитів надаються реальному сектору економіки.

На початку 2020 року уряд України запустив пільгову програму кредитування бізнесу зі ставками у 5–9%, що в рази нижче вартості комерційних кредитів. Проте вже за рік проти цієї програми виступила низка великих міжнародних банків, які вважали її умови такими, що порушують конкуренцію в банківському секторі.

На початок 2024 року за цією програмою було надано кредитів на суму 277 млрд грн (7 млрд дол. США) за весь період її функціонування. При цьому частка прострочених або неповернених кредитів сягнула 127 млрд грн. Для порівняння, ті ж комерційні банки вклали

867 млрд грн (21 млрд дол. США) в облігації внутрішньої державної позики за ставками до 20% річних.

Як наслідок, більшість банківських коштів інвестується у надійні та прибуткові державні позики, а не в реальний сектор економіки.

ОБЛІКОВІ СТАВКИ НБУ ТА ЗМІНИ ВВП ТА ІНДЕКСУ ПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА У ВІДСОТКАХ ДО ПОПЕРЕДНЬОГО РОКУ

Рік	Макс. облікова ставка НБУ	Зростання/падіння реального ВВП	Індекс промислового виробництва
1992	80%	-9,7	-
1993	240%	-14,2	-
1994	300%	-22,9	-
1995	204%	-12,2	-
1996	105%	-10	-
1997	35%	-3	-
1998	82%	-1,9	-
1999	57%	-0,2	-
2000	35%	5,9	-
2001	25%	9,2	-
2002	11,50%	5,2	-
2003	7%	9,5	-
2004	9%	12,1	-
2005	9,50%	3	3,1
2006	9,50%	7,4	6,2
2007	8%	7,6	7,1
2008	12%	2,3	-5
2009	11%	-14,8	-20,6
2010	10,25%	3,8	12
2011	7,75%	5,5	8
2012	7,75%	0,2	-0,5
2013	7,50%	0	-4,3
2014	14%	-6,6	-11,1
2015	30%	-9,8	-12,3
2016	22%	2,2	4
2017	14%	2,5	1,1
2018	18%	3,4	3
2019	18%	3,2	-0,5
2020	11%	-4	-4,5
2021	9%	3,4	1,9
2022	25%	-29,1	-36,7
2023	25%	5,3	6,8
2024	15%	4	-

5. НИЗЬКА КУПІВЕЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ

Низька купівельна спроможність більшості населення, посилена масовою міграцією за межі України, суттєво стримує розвиток внутрішнього споживчого ринку.

За даними Світового банку, кількість українців, які живуть за межею бідності, під час війни зросла до 9 млн осіб — це третина наявного населення країни. Ще більш тривожну статистику наводить ООН: за її підрахунками, понад 60% населення країни живуть в бідності.

Останні дослідження свідчать, що 54% доходів українці витрачають на продукти харчування. Серед людей старшого віку 77% зазначають, що змушені економити навіть на їжі, купуючи дешеві продукти. Близько 20% опитаних зізналися, що час від часу відчують голод.

Витрати на основні потреби, зокрема харчування, комунальні послуги та одяг, становлять 80% доходів домогосподарств. Більшість населення не має ресурсів для купівлі житла, автотранспорту або довгострокових накопичень.

Найбіднішою верствою населення є пенсіонери, яких в Україні близько 10 млн осіб. Середня пенсія сьогодні становить близько 150 доларів США на місяць. При цьому майже половина пенсіонерів живуть менш ніж на 3 долари на день.

Доходи українських домогосподарств розподіляються вкрай нерівномірно. Найзаможніші 10% домогосподарств отримують майже вп'ятеро вищі доходи, ніж 10% найбідніших, і ця нерівність продовжує зростати.

6. СИРОВИННИЙ ХАРАКТЕР ПРОМИСЛОВОСТІ ТА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Частка промисловості у ВВП України за роки незалежності скоротилася майже втричі — з 48% до 18% — і продовжує зменшуватися. Глибокі зміни відбулися і в структурі самої промисловості, яка дедалі більше орієнтується на експорт сировини. Так, за даними Національного інституту стратегічних досліджень, у 2022 році дві третини українського експорту становили сировина та напівфабрикати, причому близько половини — лише сировинна продукція.

Передусім не виправдалися сподівання на приватизацію промислових підприємств, яка відбулась у 1990-х роках. Хоча з багатьма новими власниками уклалися угоди щодо залучення інвестицій, модернізації виробництв та впровадження інноваційних технологій, через загальну економічну кризу більшість цих планів залишилися нереалізованими.

Попри створення спеціальних економічних зон, податкових пільг та інших заходів стимулювання, Україні не вдалося залучити великі інвестиції у розбудову сучасних промислових заводів. Навіть там, де власниками або співвласниками ставали іноземні інвестори, зазвичай йшлося про експлуатацію або неглибоку модернізацію наявних потужностей. Більшість промислових підприємств, збудованих ще за радянських часів, є морально і технологічно застарілими.

Хоча за останні роки Україна зробила чимало кроків для зниження енерговитрат у виробництві, її промисловість, як і економіка загалом, залишається енергомісткою та технологічно відсталою порівняно з сусідніми країнами. Наприклад, енерговитрати на одиницю ВВП в Україні вдвічі вищі, ніж у Польщі. В умовах обмеженого виробництва електроенергії це значно ускладнює швидке зростання промислового виробництва.

Так, у 2024 році майже третина підприємств легкої промисловості була змушена зупинити діяльність через брак електроенергії та падіння іноземних замовлень. В хімічній промисловості функціонує лише 50% зареєстрованих підприємств, причому не більше 15% з них працюють на повну потужність.

Загалом, внаслідок бойових дій пошкоджено або зруйновано понад 400 великих та середніх промислових підприємств, серед яких такі металургійні гіганти, як ПрАТ «Металургійний комбінат "Азовсталь"», ПрАТ «ММК ім. Ілліча» та ПАТ «Авдіївський коксохімічний завод».

У сільському господарстві вчені відзначають структурну деформацію аграрного сектору України. Великі агрохолдинги орієнтуються на товарне виробництво зернових та олійних культур, що дозволяє швидко отримувати прибутки. Наприклад, посівні площі під соняшник за три десятиліття збільшилися вчетверо — до 6,6 млн гектарів у передвоєнному 2021 році. У 2023 році з 18,2 млн гектарів посівних площ близько 60% займали кукурудза, соняшник, соя та ріпак.

Сільське господарство України все більше орієнтується на експорт аграрної продукції, тоді як внутрішня переробка та створення додаткової вартості залишаються на дуже низькому рівні. Безробіття та нелегальна зайнятість у сільській місцевості залишаються високими, а населення страждає від постійного зростання цін на продовольство.

До того ж, великі агрохолдинги контролюють близько 60% пахотних земель (ріллі). Концентрація землі постійно зростає, і за даними на

початок 2024 року, 10 найбільших агрохолдин- гів контролюють більше землі, ніж усі офіційні фермерські господарства України.

Цікаво, що серед цієї десятки найбільших агрохолдин- гів лише три мають українських засновників, тоді як інші належать компаніям з Люксембургу, Кіпру, США, Великобританії та Саудівської Аравії.

Так само іноземні компанії захоплюють експорт аграрної продукції. Серед 10 найбільших експортерів українського зерна 2022/2023 маркетингового року лише компанія «Нібулон» з часткою 5% експорту мала українське походження. Ще дві компанії — «УкрЛендФармінг» та «Кернел» — хоча і належать українським бізнесменам Олегу Бахматюку та Андрію Веревському, формально мають засновників на Кіпрі та в Люксембурзі відповідно. Реєстрація великих агрохолдин- гів в офшорних юрисдикціях стала звичайною практикою як для захисту інвестицій, так і для мінімізації податків. До речі, компанія «Кернел» стала найбільшим експортером українського зерна з часткою 8%.

На другому місці французька Louis Dreyfus з часткою 7% від загального експорту. Три американські компанії — Cargill, Archer Daniels Midland та «Агропросперіс» (AP Group) — разом мають частку в 14% експорту.

Частка китайської компанії Cofco International складає 3% від експорту українських зернових, стільки ж і швейцарської компанії Viterra. Водночас Китай став найбільшим імпортером української агропродукції у сезоні 2022/2023 років — на 2,2 млрд дол., наростивши імпорт на 17%.

Величезна кількість виробленого зерна йде до Румунії, Туреччини, Іспанії, Польщі, Голландії, Єгипту, Італії та інших країн Європи. Загалом на країни Європи, включно з ЄС, припало 58,7% або 12,3 млрд дол. українського агроекспорту, ще 32,5% (на 6,9 млрд дол.) — на країни Азії, з Китаєм включно, і лише 7,6% — 1,6 млрд дол. — на країни Африки.

За даними дослідження Інституту географії НАН України, близько 40% усіх сільськогосподарських земель України можуть втратити родючість через активне вирощування культур, що виснажують ґрунти.

Поклади корисних копалин

За підрахунками [Forbes](#), корисні поклади України оцінюються в 14,8 трлн дол. США, 62% з яких — це поклади кам'яного вугілля, а ще 14% — залізної руди. Україна також має великі поклади урану та літію, які стають особливо цінними в контексті енергетичного переходу.

Проте варто взяти до уваги, що більша частина корисних покладів зосереджена в трьох областях: Донецькій, Луганській та Дніпропетровській, дві з яких повністю або майже повністю окуповані. Так, поклади в Луганській області оцінюються в 3,2 трлн дол. США, в Донецькій — у 3,8 трлн дол. Разом з іншими окупованими областями та територіями, загальна вартість покладів, що опинилися під контролем Росії, становить близько 7,8 трлн дол. США або понад 50% усіх покладів.

Крім того, потенційно перспективні поклади літію, що становлять до 10% світових запасів, знаходяться в таких мінеральних рудах, які, за оцінками українських фахівців, наразі не мають перспектив для комерційного використання. Два з чотирьох розвіданих родовищ літію також знаходяться на окупованих територіях.

Так само на окупованих територіях опинилася більша частина покладів вугілля марки А (антрацит) та коксівного вугілля. Останні шахти з видобутку коксівного вугілля знаходяться в Покровську Донецької області, де зараз тривають бойові дії. Тож у найближчому майбутньому металургійний комплекс України буде змушений повністю перейти на імпорт коксу або коксівного вугілля.

Сільськогосподарські землі та зміна клімату

Хоча Україна має найбільші у світі запаси родючих чорноземів та вважається світовою житницею, її сільське господарство перебуває в зоні ризику через зміну клімату та інтенсивну експлуатацію земель під вирощування технічних культур.

За даними метеорологічних спостережень, періоди літньої посухи та спеки за останні десятиліття посилілись на 20–30%, опади, особливо в літній період, зменшились майже на 10%. Через це сприятливі умови для вирощування культур зміщуються на північ країни, тоді як сільське господарство на півдні стає все більш ризикованим, а врожаї деяких культур значно скорочуються.

На думку фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, за наявних тенденцій варто очікувати: зменшення продуктивності виробництва сільськогосподарської продукції, посилення деградації ґрунтів та втрати їх родючості, вимушену зміну структури продукції рослинництва, а також поширення хвороб та шкідників внаслідок зростання суми зимових температур.

Крім того, близько 18% сільськогосподарських земель України окуповані, а ще 6% виведені з експлуатації через бойові дії та мінну небезпеку, що значно обмежує потенціал для розвитку агросектору.

Також на можливості розвитку сільського господарства на півдні України впливає руйнування дамби Каховської ГЕС та втрата Каховського водосховища, що значно обмежило доступ до водних ресурсів у Херсонській, Запорізькій та Дніпропетровській областях.

ПРОМИСЛОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Ще до початку повномасштабних бойових дій в Україні ступінь зносу основних фондів у промисловості перевищував 60%, а в окремих галузях був навіть вищим. Наприклад, у переробній промисловості — понад 77%, у теплоенергетиці — понад 80%, у металургії — понад 70%, а у водоочищенні — понад 85%. Значна частина промислових потужностей застаріла, має технологічну та інноваційну відсталість, за винятком оборонного комплексу, який отримав технологічний розвиток під час війни.

Проблеми промисловості загострилися внаслідок повномасштабних бойових дій та окупації найбільш розвинутих промислових регіонів України — Донецької та Луганської областей. За даними ООН, внаслідок війни валова додана вартість знизилась на 21%, а кількість робочих місць скоротилася на 29%.

Найбільших втрат зазнали металургійний сектор, енергетика та транспортна інфраструктура. Україна втратила доступ до своїх морських портів на Азовському узбережжі, а також до портів у Херсоні та Миколаєві на Чорному морі, втрачене судноплавство річкою Дніпро. Діючі порти в Одесі та Чорноморську постійно піддаються російським обстрілам, що значно обмежує рух вантажів і підвищує витрати на їх перевезення та страхування.

На ситуацію в промисловості впливатиме і значний дефіцит робочої сили, спричинений міграцією, мобілізацією та загальною демографічною кризою. За даними останніх опитувань, лише третина українців, які отримали прихисток за межами України, планує повернутися

в країну після закінчення війни. Майже 50% планують залишитися в Європі або не визначилися, чи варто повертатися.

За підрахунками урядових та міжнародних організацій, для відбудови України бракуватиме від 4,5 до 8,6 млн робітників, особливо в таких галузях, як будівництво, транспорт, промисловість та сільське господарство. Уряд розглядає можливість залучення робочої сили з інших країн.

ДЕФІЦИТ ЕНЕРГЕТИЧНИХ ПОТУЖНОСТЕЙ

Станом на сьогодні в Україні зруйновано або значно пошкоджено 80% теплової генерації, найбільші ГЕС, а також значну частину сонячної та теплової генерації. Потужність фактичної генерації майже вчетверо менше, ніж встановлена. Частка атомної генерації зросла до 70%, тоді як потужності маневрової генерації залишаються вкрай обмеженими.

Окрім того, більшість теплових електростанцій, локальних ТЕЦ, котельень та ліній електропередач зазнали значного технологічного зносу, що спричиняє великі втрати при виробництві та транспортуванні електричної і теплової енергії. У разі економічного відновлення, особливо в енергомістких галузях, це може спричинити додаткові перебої в електропостачанні або ж обмежити можливості для збільшення промислового виробництва.

Також варто наголосити, що енергомісткість української продукції все ще вдвічі вища, ніж в країнах ЄС, що суттєво обмежує її конкурентоспроможність.

ВТРАТА ТРАДИЦІЙНИХ РИНКІВ ЗБУТУ

Після розпаду СРСР основними торговельними партнерами України залишалися Росія та країни СНД — на них припадало до 37% експорту товарів та 50% імпорту. При цьому Україна традиційно експортувала до цих країн готову продукцію з високою доданою вартістю, а імпортувала енергоносії, сировину, промислові та споживчі товари.

Після анексії Криму та початку бойових дій на Донбасі Україна різко скоротила торгівлю з Росією, а згодом і зовсім її припинила. Це значно обмежило можливості експорту готової продукції. Водночас частка експорту до країн ЄС за останні роки зросла з 36% до понад 63%.

Однак варто зазначити, що основну частину українського експорту становить сировинна та аграрна продукція з низькою доданою вартістю. Наприклад, частка машинобудування в експорті у 2004 році становила лише 7,5%, більшість з якого припадала на електричне

та енергетичне обладнання. Експорт готової продукції з високою доданою вартістю залишається вкрай низьким і коливається в межах 0,1–0,2%.

Оцінки експертів щодо шляхів економічного відновлення України

Брюс Стокс, аналітик Німецького фонду Маршала, вважає, що ключовим питанням для України є збільшення експорту та забезпечення повного доступу до ринків ЄС. Він наводить дані опитування USAID, яке показує, що 60% американських компаній пов'язують свої інвестиції в Україну з готовністю європейських урядів прийняти країну до єдиного ринку ЄС. На його думку, збільшення експорту, який скорочується з 2015 року, сприятиме економічному відновленню, оскільки доходи від експорту перетворяться на внутрішні витрати та інвестиції.

На важливість інтеграції України до ринків ЄС звертає увагу і **Хізер А. Конлі**, експертка Німецького фонду Маршала. Вона вважає, що якщо ЄС встановлюватиме протекціоністські бар'єри на шляху до цієї інтеграції, це може підірвати базову політику промислового відновлення України. Конлі зазначає, що індустріалізація України має відбуватися не лише шляхом будівництва нових заводів, а й через створення нових ринків та переорієнтацію економіки на ринки ЄС та США.

Керівництво Світового банку, який є ключовим партнером у відновленні України, наголошує, що країна має продовжити скорочення державного сектору в економіці, апелюючи до збитковості більшості з 3 500 державних підприємств.

Анна Б'єрде, віцепрезидентка Світового банку в регіоні Європи та Центральної Азії, зазначає, що Україна має зміцнити верховенство права та подолати корупцію. Вона також вважає, що відкриття ринку сільськогосподарських земель стане найбільшим джерелом економічного зростання та зайнятості в країні.

У **Європейському департаменті МВФ** вважають, що Україні знадобляться високі темпи економічного зростання протягом тривалого періоду. Державний сектор відіграватиме важливу роль, а заходи з покращення управління сприятимуть залученню донорського фінансування. Водночас, у МВФ наголошують, що значна частина інвестицій повинна надходити з приватних джерел, переважно іноземних.

Певна суперечливість щодо ролі державного сектору у відновленні України може свідчити про те, що ключові донори ще не визначились щодо конкретного плану економічного відновлення країни.

Українська спілка промисловців та підприємців виступає за переорієнтацію економіки на нову модель — індустріально-інноваційну, активну реалізацію заходів щодо збереження і розвитку людського капіталу, а також посилення якості державного управління та комунікації між соціальними партнерами.

Академік **Валерій Гаєць** відзначає, що в умовах глобальної невизначеності перспективи відродження економіки України потребують консенсусного підходу, спрямованого на створення реальних умов та можливостей саме для відродження економіки, а не простої її відбудови. На його думку, просте відновлення в повоєнних умовах є недоцільним. Він також застерігає, що інтеграція до ЄС може призвести до того, що Україна займе периферійну нішу в системі розподілу праці, а тому необхідно забезпечити прискорене економічне зростання.

Окрім того, Валерій Гаєць звертає увагу на важливість відновлення сфери споживання, яка зазнала суттєвого скорочення після 1990 року. Значна частина населення не може перейти від задоволення базових потреб до стадії накопичення й розширення споживання. На його думку, відновлення споживання за умов економічного зростання на рівні 4–5% на рік може тривати 5–10 років.

Українські профспілки наголошують, що післявоєнна відбудова України має відбуватися на засадах соціальної та економічної справедливості. Вони застерігають уряд від поглиблення антисоціальних практик та позиціонування України як країни з дешевою робочою силою. Разом з міжнародними профспілковими організаціями вони вже розробляють заходи, що мають забезпечити працівників від небезпечних умов праці, погіршення трудових гарантій та інших негативних наслідків, що можуть виникнути через притік іноземних інвесторів та робочої сили з країн, де соціальні стандарти нижчі, ніж в Україні.

Олена Саліхова, докторка економічних наук, провідна наукова співробітниця Інституту економіки та прогнозування НАН України, попереджає про ризики неконтрольованого залучення іноземних інвестицій, які можуть гальмувати розвиток компаній приймаючої країни, впливати на її бізнес-результати та призвести до серйозніших проблем — денаціоналізації активів, втрати технологічних компетенцій та виробництва, зростання зовнішньої залежності, а також загроз національній безпеці та економічному суверенітету.

На її думку, «темпи повоєнного відновлення економіки України залежатимуть не від масштабів залучення іноземного капіталу, а передусім

від зусиль держави у вдосконаленні економічної системи, зокрема у використанні та нагромадженні місцевого потенціалу. Визначальним у тому, чи стимулюватимуть залучені ПІІ модернізацію економіки та структурні зрушення (у бік галузей, здатних за рахунок використання передових технологій, місцевих ресурсів та зв'язків забезпечити високу додану вартість), чи спричинять гальмування розвитку, деіндустріалізацію, денационалізацію та масове безробіття, є те, наскільки ПІІ будуть інтегровані урядом у національні плани розвитку; а також наскільки абсорбційний потенціал України виявиться здатним до їх імплементації та отримання максимальних ефектів».

У 2022 році **уряд України** розробив Національний план відновлення України, розрахований на 750 млрд дол. США інвестицій із терміном реалізації 10 років. Його презентували міжнародним донорам та інвесторам на конференції в Лугано, але більшість деталей так і не була розкрита в Україні. План був складений з розрахунком на швидке закінчення війни, але через затяжний характер бойових дій «на виснаження» багато його позицій почали втрачати актуальність. В українському експертному середовищі цей план сприйняли зі значною долею критики.

Пізніше уряд та окремі міністерства розробили інші програми відновлення та економічних реформ, визначивши пріоритетні напрямки, як-от макроекономічна стабільність та швидке відновлення. Проте ключовою проблемою реалізації урядової політики є невизначеність щодо потенційно доступних ресурсів та продовження бойових дій. Тому більшість заходів мають регуляторний характер (зміна законодавства та процедур), а не інвестиції в реальний сектор економіки.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Інтеграція України до Європейського Союзу потребуватиме глибокої структурної перебудови її економіки, створення нових ринків та послуг, перегляду соціально-економічних параметрів, підвищення ефективності державного управління ресурсами та посилення контролю за дотриманням законодавства й стандартів.

Запропоновані українським урядом реформи та плани повоєнної відбудови фактично продовжують ідеологію радикальних неоліберальних реформ в економіці, які за майже 30 років реалізації навіть не змогли повернути економіку до рівня радянського періоду. Соціально-економічна політика зазнала цілковитого краху, а рівень бідності досяг історичних максимумів.

Суттєва складність перебудови економіки також полягатиме в одночасному глибокому реформуванні різних секторів. Тому для ефективного відродження української економіки потрібно невідкладно розробити альтернативні плани реформ, які враховуватимуть вразливість України на глобальних ринках та під час інтеграції до ЄС, спиратимуться на реальні ресурсні можливості як у наявних засобах виробництва і матеріальних ресурсах, так і в доступності фінансових ресурсів для проведення реформ.

1. Відновити доступне кредитування в реальному секторі економіки, передусім у промисловості та сільському господарстві. Стимулювати за рахунок державних програм масове виробництво споживчих товарів (побутова техніка, електроніка, товари для дому, меблі, одяг та ін.) і розвиток переробних галузей. Має бути відновлена легка промисловість, орієнтована на внутрішнього споживача. Це дозволить збільшити додану вартість, створену всередині країни, підвищить зайнятість, стимулюватиме створення кооперацій в малому та середньому бізнесі, а також значно покращить ситуацію із зовнішньоторговельним балансом країни за рахунок зменшення імпорту товарів широкого вжитку та побутової техніки.
2. Провести земельну реформу в сільському господарстві, метою якої буде масове створення дрібних (сімейного типу) і середніх фермерських господарств. Це дозволить перейти від переважного сировинного аграрного виробництва до виробництва аграрної продукції кінцевого споживання. Такий перехід стимулюватиме розвиток соціально-економічної інфраструктури в сільській місцевості. Заходи повинні включати надання доступних кредитів для закупівлі сільськогосподарської техніки, створення дрібних та сімейних фермерських господарств, кредитування оборотних коштів, створення прозорих ринків для реалізації готової продукції та поширення сучасних екологічних технологій аграрного виробництва. Наявні державні земельні ресурси мають бути спрямовані насамперед на досягнення цих цілей.
3. Враховуючи, що обсяг української економіки на кілька порядків менший за обсяг економіки ЄС або інвестиційні можливості окремих транснаціональних корпорацій, потрібно розробити

- детальні та збалансовані плани залучення прямих іноземних інвестицій, аби не підірвати макроекономічну стабільність. Інвестиції мають залучатися з урахуванням зауважень провідних українських науковців та промисловців.
4. Ці плани також мають враховувати, що наразі імпорт вже вдвічі перевищує український експорт, а притік інвестицій може ще більше посилити цей дисбаланс і в довгостроковій перспективі загрожувати валютній та фінансовій стабільності.
 5. Основні заходи в промисловості, енергетиці, транспорті мають бути зосереджені на залученні інноваційних технологій, зменшенні енергоємності та втрат, переході на «зелену» економіку майбутнього. Для цього мають бути створені спеціальні механізми та резерви для купівлі відповідних ліцензій за рахунок державних гарантій або інвестицій.
 6. Необхідно створити прозорі, контрольовані ринки цінних паперів для залучення внутрішніх інвестицій в економіку України. Ці заходи мають включати ринкові механізми та інституції, що дозволяють населенню вкладати кошти в різні інструменти збереження своїх заощаджень, включно з державними гарантіями нагляду та страхування.
 7. Розробка державних планів та інвестицій у визначених галузях не свідчатиме про повернення до «планової економіки» радянського типу, проте дозволить стабілізувати економіку та досягти конкретно визначених результатів. Йдеться, передусім, про галузі з високою доданою вартістю та великими затратами на їх відродження: космічну, авіабудівну, суднобудівну, автомобільну, машинобудівну та електротехнічну, науково-дослідні інститути та інші.
 8. Економічні реформи повинні містити чіткі стратегії та плани підвищення рівня оплати праці й загального добробуту, аби запобігти масовій міграції трудових ресурсів після закінчення війни, що з високою ймовірністю станеться, якщо ці заходи не будуть здійснені. Неоліберальна політика України, що передбачає постійне скорочення соціальних програм, повинна бути рішуче відкинута раз і назавжди. Пенсійне забезпечення має бути приведене у відповідність до міжнародних зобов'язань, що разом зі зростанням зарплат підвищить загальну купівельну спроможність і стимулюватиме попит на споживчі товари, зокрема українського виробництва.
 9. Враховуючи наслідки війни та загальну зношеність житлового фонду України, застарілість комунікацій, що його обслуговують, необхідна окрема цільова програма з будівництва сучасного соціального житла для громадян, які не мають накопичених ресурсів для його придбання на вільному ринку. Одночасно мають бути створені умови для доступного іпотечного кредитування зайнятого населення, яке зможе за рахунок власних коштів будувати або купувати житло з поліпшеним комфортом. Вартість таких іпотечних кредитів не повинна перевищувати ставки в країнах ЄС і має бути гарантована державою.
 10. Реформи економіки повинні включати конкретні заходи для боротьби з корупцією та зменшення частки «тіньової економіки», яка вже багато років підриває спроможності держави. Має бути посилений державний нагляд за фіскальною політикою, включно зі здатністю держави збирати податки та контролювати митні надходження. Одночасно в оподаткуванні має бути відновлена соціальна справедливість. Україна потребує негайного відновлення прогресивного оподаткування доходів та скасування податків для найбільш вразливих верств населення, які отримують мінімальні доходи. Необхідно також переглянути оподаткування фізичних осіб-підприємців. Рівень сплати податків ними має бути не меншим, ніж у найманих працівників, а пільги застосовуватися виключно з урахуванням специфіки тієї чи іншої підприємницької діяльності. Прикладом може слугувати система оподаткування підприємців у країнах ЄС або Великобританії.

СЕРГІЙ ГУЗЬ

ЕНЕРГЕТИКА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Україна опинилася в критичній ситуації з забезпеченням стабільного енергопостачання для своїх потреб. Це стосується не лише майбутнього зимового опалювального сезону, а й потенційного енергозабезпечення промисловості під час відновлення. Хоча основна проблема в енергетиці зумовлена руйнуваннями внаслідок цілеспрямованих атак збройних сил РФ, даються взнаки і довготривалі дисбаланси на енергетичному ринку, які залишалися невирішеними у довоєнний період. За оцінками уряду, для відновлення енергетичного сектору після війни Україні знадобиться щонайменше 17 млрд дол. інвестицій.

СТАН СПРАВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Однією з ключових проблем енергетики України є забезпечення стабільної генерації та постачання електричної і теплової енергії в умовах військової агресії з боку Росії. Тільки в 2024 році енергосистема країни зазнала більше 10 масштабних повітряних атак, які спричинили значні руйнування генеруючих та передавальних потужностей. Окрім цього, російські війська майже щодня завдають локальних ударів по окремих енергетичних об'єктах, що ще більше підриває стійкість енергосистеми.

Станом на середину літа, за офіційними даними, Росія зруйнувала або вивела з ладу близько 9 ГВт генеруючих потужностей — половину від того, що Україна мала в зимовий період 2023/2024 років. Значна частина цих потужностей припадає на маневрову генерацію, зокрема теплові та гідроелектростанції.

Воєнний стан ускладнює оцінку масштабів пошкоджень та можливостей для відновлення генерації: понад 70% інформації про стан енергетичної галузі засекречено. Тому аналіз впливу цих руйнувань, а також оцінка потреб і перспектив енергетичної галузі можливі лише на основі публічно доступної інформації та даних попередніх періодів.

Так, з аналізу енергетичних потреб України у передвоєнні роки (2020/2021 та 2021/2022) відомо, що в зимовий період пікові добові потреби в електричній енергії коливаються в межах 14–22 ГВт·год за умови відносно теплої зими, яка спостерігається в Україні останніми роками. Навіть мінімальне добове значення цих потреб значно перевищує генеруючі потужності, що залишилися в роботі або планується відновити (до 14–15 ГВт·год сумарно на початок опалювального сезону).

Хоча більша частина наявної генерації (близько 7,8 ГВт) припадає на атомні електростанції, які поки не зазнають прямих атак, проблеми виникають внаслідок руйнування передавальних потужностей, що було помітно цього літа. Через це частину атомних блоків довелося відключати від мережі або переводити в аварійний режим. Таким чином, навіть атомна енергетика вже не може вважатися надійним постачальником електроенергії.

Україна також втратила близько 20% генеруючих потужностей у сонячній енергетиці та майже 80% вітрової генерації, які були зруйновані або опинилися на окупованих територіях. Ці сектори енергетики до війни вважалися найбільш технологічно розвинутими й стрімко зростали.

Водночас теплова генерація ще до війни характеризувалася значним зносом обладнання, оскільки більшість ТЕС та ТЕЦ були збудовані у 1940–1970-х роках. Окупація та руйнування великих ТЕС, пошкодження і виведення з ладу великих гідроелектростанцій на Дніпрі посилили дефіцит маневрової генерації, який у довоєнний період оцінювався в 4 ГВт·год.

Хоча завдяки екстремим заходам уряду до кінця 2024 року планується збудувати та ввести в експлуатацію до 1 ГВт нової генерації, ці плани можуть виявитися нереалістичними через затримки з постачанням обладнання, а також проблеми з пошуком безпечних майданчиків та термінами будівництва.

В результаті Україна практично гарантовано увійде в наступний зимовий період зі значним дефіцитом генеруючих потужностей електроенергії (не менше 20% за оптимістичним сценарієм), зокрема маневрової електричної генерації. Це означає, що відключення електроенергії з падінням середньодобових температур стануть звичайним явищем, навіть без можливих майбутніх ударів з боку РФ по енергетичних об'єктах. Це також обмежить промислові можливості, зокрема в оборонному секторі, та посилить енергетичну бідність серед населення України. У разі різкого зниження зимових температур жителі міст, які переважно мешкають у багатоквартирних будинках, можуть опинитися на межі виживання.

Енергетичні проблеми ще більше загостряться у разі остаточної втрати доступу до шахт з антрацитом (вугілля марки А) на Донбасі через наступ російських військ на Покровськ та інші міста регіону, що залишаються під контролем України. Саме це вугілля постачається на більшість українських ТЕС та ТЕЦ. Крім того, очікується, що з 1 січня 2025 року Україна припинить транзит російського газу, що може створити проблеми для функціонування всієї газотранспортної системи та зробити її потенційною мішенню для російських атак.

Уряд вважає, що Україна зможе пережити зиму за рахунок власного видобутку газу. Проте є серйозні сумніви щодо здатності країни накопичити достатньо газу та ефективно його використовувати, адже з 2024 року газосховища на заході України неодноразово ставали об'єктами російських атак.

Україна також потребує імпорту нафтопродуктів, таких як бензин та дизель, через руйнування власних нафтопереробних потужностей. Цей імпорт залежить від постачання російської нафти трубопроводом «Дружба» до країн Східної Європи.

Тож український уряд та енергетична галузь потребують не лише додаткового захисту від повітряних атак Росії по енергооб'єктах, а й швидкого перегляду стратегії утримання та відновлення галузі в умовах війни, а також пошуку резервів для підвищення енергоефективності. Наприклад, уряд активно підтримує впровадження ультрамалих СЕС побутовими споживачами, заохочує місцеві громади та великі промислові підприємства встановлювати газопоршневі та газотурбінні електростанції. Проте це може бути лише частковим вирішенням проблем.

Водночас Україна досі має вдвічі вищі енерговитрати на одиницю продукції порівняно з такими сусідами, як Німеччина чи Польща. Досвід Польщі показує, що країна може ефективно впроваджувати нові енергозберігаючі технології в промисловості, бюджетному секторі та побутовому споживанні. Тож Україна має значні резерви для покращення ситуації в енергетичній сфері, навіть за наявних генеруючих потужностей.

Перехід на нові енергоефективні технології в усіх секторах економіки дозволить не лише задовольнити поточні потреби України в електричній та тепловій енергії, а й стане фундаментом для побудови нової енергетичної галузі, відповідно до зобов'язань країни перед ЄС та інших кліматичних угод.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ У ПЕРЕДВОЄННИЙ ПЕРІОД

Стан енергетичного сектору України, за даними Стратегії енергетичної безпеки 2021 року, відображає глибокі структурні проблеми, зокрема монополізацію ринку та залежність від зовнішніх постачальників енергоресурсів. Адміністративний вплив бізнесових груп, що зберігали контроль над учасниками ринку та державними підприємствами, призвів до значної концентрації капіталу в руках окремих осіб і зниження конкуренції. Це гальмувало розвиток енергетики та створювало перешкоди для ефективної роботи підприємств.

Енергетична інфраструктура України характеризується високими втратами під час перетворення енергії (до 42%) та транспортування (до 12%), що негативно впливає на загальну ефективність системи. Генеруючі потужності країни, зокрема теплові електростанції (ТЕС) і теплоелектроцентралі (ТЕЦ), є застарілими: більшість енергоблоків відпрацювали свій строк і потребують виведення з експлуатації, реконструкції або заміщення. Атомні електростанції (АЕС) також поступово мають виводитися з експлуатації через завершення строку служби. Ситуація зі

зношеністю електромереж критична — понад 50% інфраструктури потребує заміни, а в деяких компаніях цей показник перевищує 70%.

Ненадійність енергопостачання, зокрема аварійний стан 40% теплових пунктів, підвищує вразливість енергосистеми. Україна залишається вкрай залежною від імпорту енергоносіїв: 85% нафтопродуктів надходили з-за кордону, з яких понад 80% — з Росії та Білорусі. Попри зусилля перевести ТЕС на використання вугілля газової групи, Україна продовжувала імпортувати антрацитове вугілля, переважно з Росії. Значна частка ядерного палива для АЕС також постачалася з Росії, що становило понад 50% від загальних потреб країни.

Окрім цього, Україна залежала від імпорту електроенергії з Білорусі та Росії, що в періоди пікових навантажень перевищував 1 ГВт, зменшуючи обсяги власного виробництва.

Різке зростання виробництва електроенергії з відновлюваних джерел, зокрема сонячної та вітрової, відбувалося без необхідних компенсуючих заходів для підвищення гнучкості об'єднаної енергосистеми. Висока залежність таких джерел від погодних умов і низька маневреність ускладнювали процес прогнозування попиту та пропозиції на ринку електроенергії. Це створювало проблеми з балансуванням системи та змушувало операторів запроваджувати обмеження для учасників ринку. До цього додався фінансовий тиск, пов'язаний з виплатами за «зеленим тарифом» для електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел.

Україна успадкувала від СРСР потужну енергетику зі значними запасами власних ресурсів. На початку незалежності у 1991 році, за даними Держкомстату, в Україні виробляли 73,8 млн тонн нафтового еквівалента (н.е.) вугілля та торфу, близько 5 млн тонн нафти, 18,9 млн тонн н.е. природного газу.

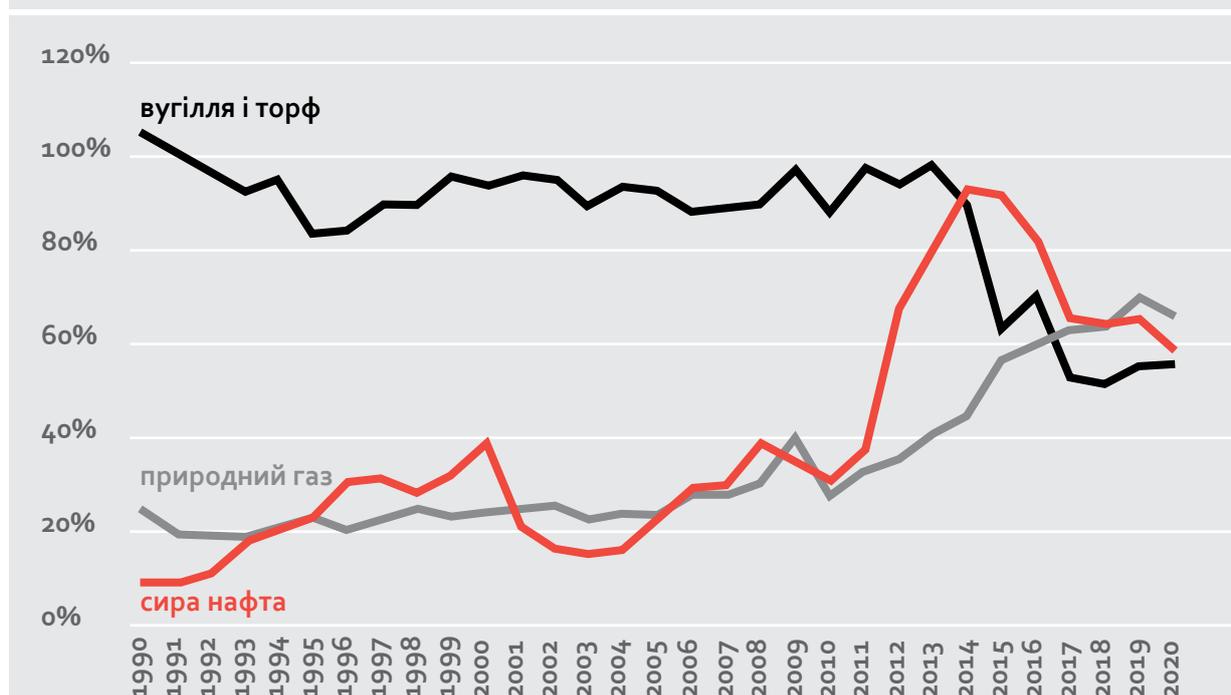
На території України налічується більше 320 родовищ із покладами нафти, газу та вугілля. За геологічними запасами вугілля країна посідає перше місце в Європі: його розвідані запаси становлять близько 34 млрд тонн умовного палива, а прогнозні — до 120 млрд тонн. Основна частина цих ресурсів зосереджена на сході країни.

Геологічні запаси газу оцінюються в 1,3 трлн кубометрів, тоді як річне споживання становить близько 20 млрд кубометрів. Основні поклади знаходяться на сході та заході України.

Україна також має найбільші в Європі ресурси та підтвержені запаси урану, зосереджені в центральній частині країни. За оцінками, їх вистачить більш ніж на 100 років для забезпечення потреб національної атомної енергетики.

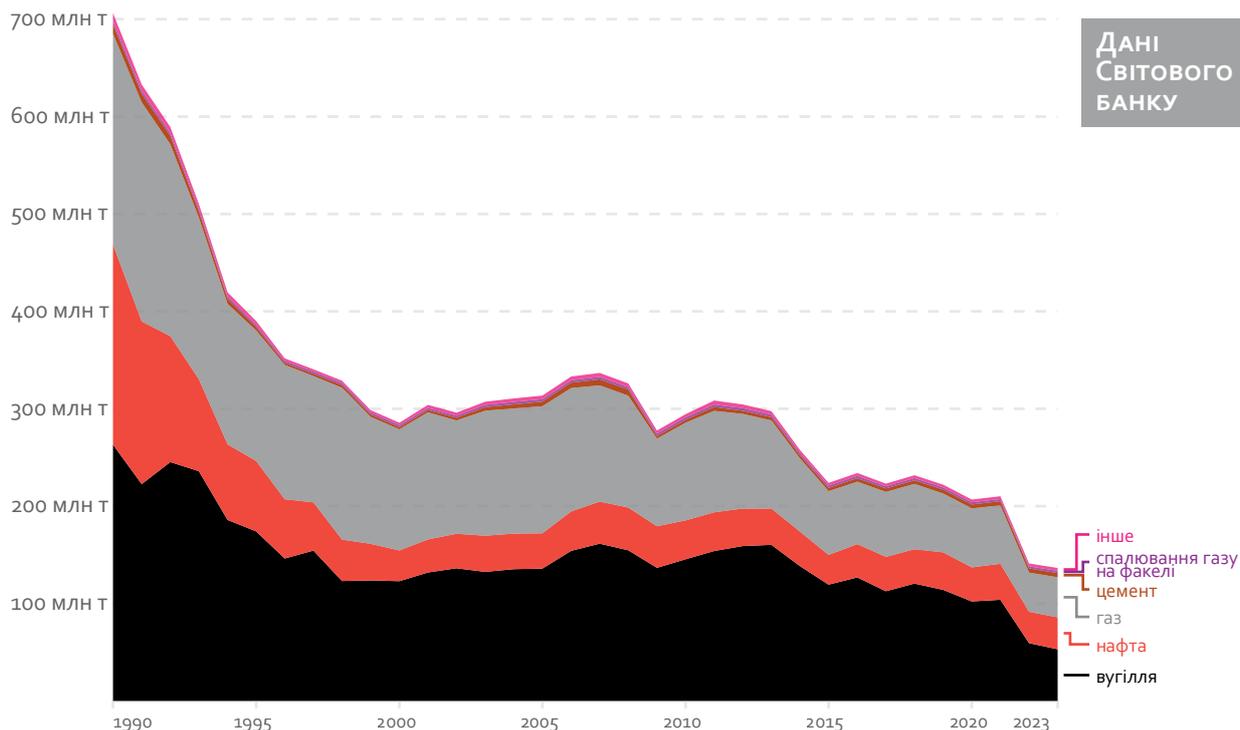
Суттєвим недоліком «радянського спадку» в енергетиці були застарілі технології, зношене обладнання, значні втрати під час виробництва та транспортування електричної та теплової енергії й газу. Висока собівартість енергоресурсів у поєднанні з низькою купівельною спроможністю населення призводила до постійної потреби в бюджетних субсидіях.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ ВЛАСНИМИ РЕСУРСАМИ



Дані Державної служби статистики України

Викиди CO₂ за типом палива або промисловості в Україні



Джерело даних: Глобальний вуглецевий бюджет (2024)
OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions | CC BY

Після аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році розвиток ядерної галузі та будівництво нових атомних енергоблоків в Україні майже на десятиліття призупинилися.

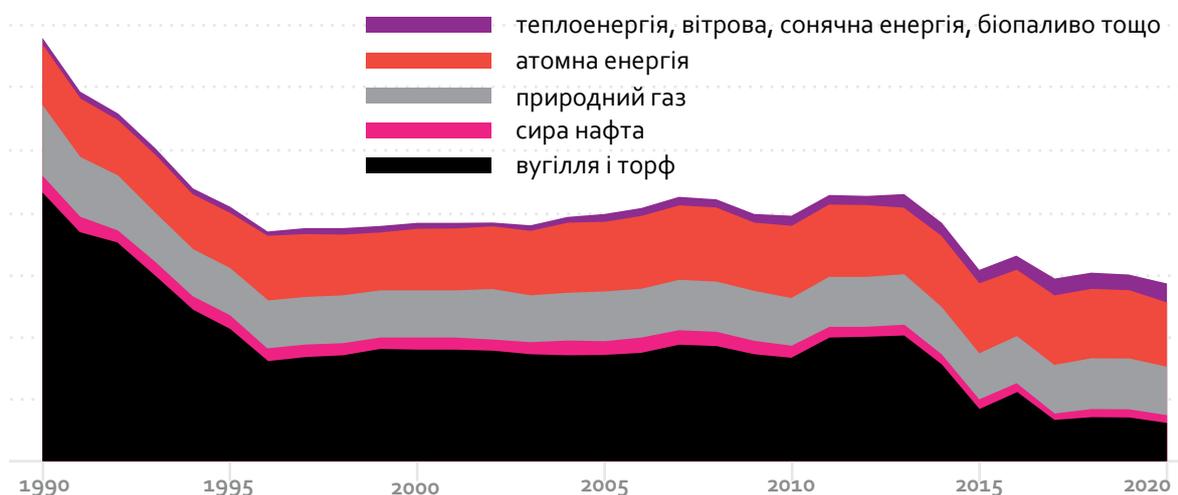
Окрім того, Україна пережила катастрофічний спад промислового виробництва у першій половині 1990-х років, що спричинило різке скорочення виробництва та споживання електроенергії.

За даними Держстату України, виробництво первинних видів енергії у 1991–1996 роках скоротилося зі 118,6 млн тонн н.е. до 73,7 млн

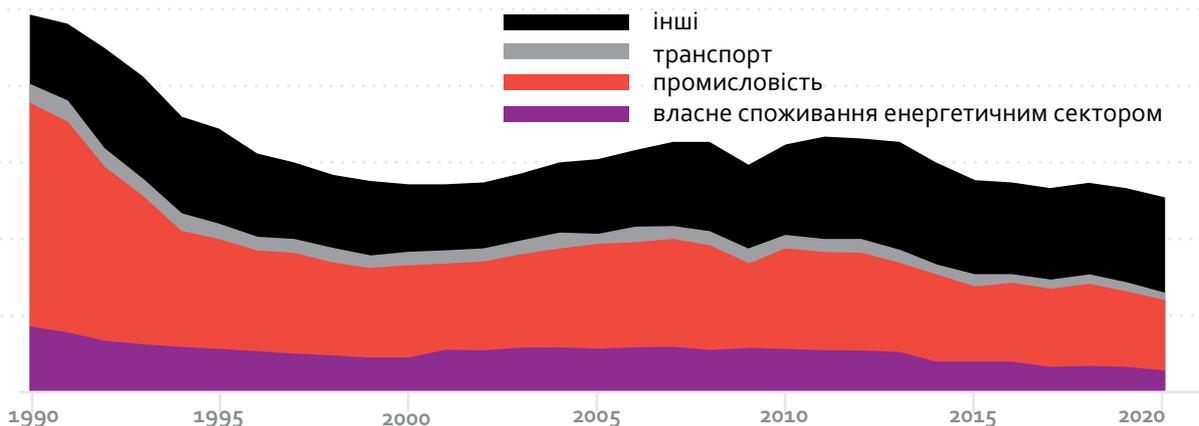
тонн н.е., тобто на 38%. Водночас виробництво електроенергії зменшилося на 35% — з 278,7 ТВт·год до 183 ТВт·год. Найбільше скоротилося промислове споживання електроенергії: зі 136,6 ТВт·год до 65,8 ТВт·год, тобто на 52%. Для порівняння, за цей же період ВВП країни у доларах США знизився на 43%.

У подальшому, через пережитий шок гіперінфляції, високу вартість кредитних ресурсів, обмежені бюджетні можливості та зниження попиту на електроенергію в промисловості, українська держава не мала достатньо ресурсів

ВИРОБНИЦТВО



Дані державної служби статистики України



для масштабних інвестицій у перебудову та відновлення енергетичного сектору. Виключенням стали окремі державні проекти, як-от добудова 6-го блоку на Запорізькій АЕС (введений в експлуатацію у 1996 році) та добудова по одному блоку на Рівненській та Хмельницькій АЕС (введені в експлуатацію у 2004 році). Усі три нові блоки мали потужність по 1000 МВт і фактично стали компенсацією виведеної з експлуатації у 2000 році Чорнобильської АЕС.

Щоб залучити інвестиції в енергетику з кінця 1990-х років держава розпочала часткову приватизацію окремих секторів галузі — теплових електростанцій, електричних та газових мереж, нафтопереробного й газового секторів. З'явилися приватні компанії з видобутку газу,

нафти, вугілля. Водночас держава зберегла повний контроль над ядерною та гідроенергетикою, магістральними електромережами та газотранспортною системою України (ГТС).

Відкриття енергетичного ринку для приватного сектору, проведення низки реформ та впровадження новітніх технологій сприяли частковому зростанню загального виробництва первинних видів енергії порівняно з 1996 роком — до 85,9 млн тонн н.е., або на 16,5%. Водночас, хоча й уповільненими темпами, продовжувало скорочуватися виробництво вугілля, нафти та газу. Наприклад, до 2014 року видобуток вугілля зменшився на 45% порівняно з 1991 роком, нафти — на 32 %, а газу — на 16%.

ЕНЕРГОЕМНІСТЬ



Енергоємність вимірюється як споживання первинної енергії на одиницю валового внутрішнього продукту (ВВП), кіловат-годин за долар. ВВП коригується з урахуванням інфляції та різниці у вартості життя між країнами.

Джерело даних: Управління енергетичної інформації США (2023); Енергетичний інститут - Статистичний огляд світової енергетики (2024); Bolt and van Zanden - база даних проекту Maddison 2023

*ВВП вимірюється в міжнародних доларах за цінами 2011 року.

OurWorldinData.org/energy | CC BY

Завдяки впровадженню новітніх технологій у промисловості, програм енергоефективності в різних галузях економіки, зокрема в енергетичному секторі, а також в комерційному та побутовому секторах, Україні вдалося втричі знизити витрати енергоресурсів на одиницю ВВП.

Після анексії Криму та частини Донецької і Луганської областей в Україні відновилися тенденції до скорочення виробництва первинних видів енергії. Насамперед це було пов'язано з обмеженням доступу до родовищ вугілля на сході України, а також до нафти на Чорноморському шельфі, що опинився під окупацією Росії. Так, за період з 2014 по 2020 рік виробництво первинних видів енергії скоротилося на 34 % — 57 млн тонн н.е. Найбільше постраждав видобуток вугілля, який знизився в 3,1 рази, тоді як видобуток нафти впав на 22%.

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну ці процеси значно прискорилися, як через окупацію нових територій, так і через руйнування та пошкодження енергетичних об'єктів. Зараз Україна опинилася під загрозою втрати доступу до більшості родовищ найякіснішого енергетичного вугілля марки А (антрацит) та коксівного вугілля на сході країни. Це суттєво підвищує ризик дефіциту палива для ТЕС та ТЕЦ, особливо в зимовий період. Труднощі з імпортом, спричинені обстрілами логістичних морських шляхів та обмеженою кількістю портів, здатних приймати вантажі, значно ускладнюють ситуацію.

ГЕНЕРАЦІЯ ТА РОЗПОДІЛ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

У радянський період основними джерелами електрогенерації в Україні були великі теплові та атомні електростанції, а також гідроенергетика. Їхня сумарна встановлена потужність становила близько 51 ГВт. Одним із недоліків цього періоду була залежність від застарілих ТЕС та ТЕЦ, частка потужностей яких досягала 80% від загальної генерації. При цьому фізична зношеність обладнання перевищувала 60%, що призводило до значного зниження фактичного виробництва електроенергії на цих станціях — лише близько 49–50%. Частка електроенергії, виробленої на АЕС, становила 25–27%.

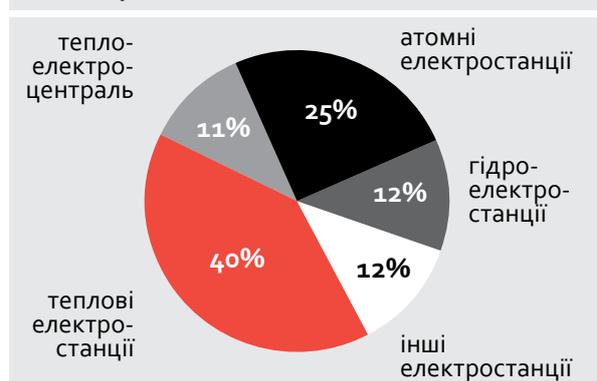
Стабільна робота електроенергетики забезпечувалася завдяки єдиній енергосистемі СРСР, яка дозволяла балансувати енергоспоживання в різних частинах країни. Україна також мала розподільчі мережі з країнами колишнього соціалістичного блоку і входила до об'єднаної енергосистеми «Мир-2», що дозволяло експортувати електроенергію до Східної

Європи. Після розпаду СРСР Україна була змушена побудувати власну об'єднану енергетичну систему.

На початку 2000-х років в Україні почали стрімко розвиватися проекти з впровадження відновлювальних джерел енергії — сонячної та вітрової генерації, будівництва біогазових станцій та малої гідроенергетики. До 2021 року сумарна встановлена потужність сонячних електростанцій досягла 6,3 ГВт, а вітрових — 1,7 ГВт. Значно повільніше розвивалося будівництво електростанцій на біопаливі та малих ГЕС, частка яких у загальному виробництві електроенергії не перевищувала 0,4%.

Пізніше український уряд визнав, що стрімке зростання виробництва електроенергії з відновлюваних джерел — більш ніж втричі упродовж 2019–2021 років — створило низку економічних і технічних викликів. Вони були пов'язані як з відсутністю сталої фінансової системи оплати виробленої електроенергії, так і з обмеженими можливостями Об'єднаної енергетичної системи України (ОЕС-У) інтегрувати об'єкти відновлюваної енергетики. У підсумку це призводило до неекономічних режимів функціонування енергосистеми, зокрема до обмежень за командою оператора системи передачі відпуску електроенергії об'єктами відновлюваної енергетики, які повинні бути в повному обсязі компенсовані за «зеленим» тарифом. Тому протягом останніх років уряд впровадив нові механізми ціноутворення та компенсацій на ринку відновлюваної енергетики.

УСТАНОВЛЕНА ЕЛЕКТРИЧНА ПОТУЖНІСТЬ НА КІНЕЦЬ 2020 РОКУ



За даними Держстату України, станом на кінець 2020 року загальна встановлена електрична потужність становила 55,1 ГВт. Найбільша частка припадала на теплову генерацію — 51%, атомну — 25%, гідроелектростанції — 12%, інші типи (включно з СЕС, ВЕС) — також 12%. Водночас фактичний відпуск електроенергії розподілявся інакше: найбільше електроенергії виробили атомні електростанції — 52%, теплові — 36%, ГЕС — 5%, а всі інші (включно з СЕС та ВЕС) — 7%.

ВІДПУСК ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЗА 2020 РІК



Дисбаланс у фактичному виробництві електроенергії, особливо на теплових електростанціях, був зумовлений не лише значною зношеністю обладнання, але й дефіцитом енергоресурсів — природного газу та енергетичного вугілля. На деяких ТЕС блоки, що раніше працювали на природному газі, були зупинені.

Головним викликом для енергосистеми залишалося недостатнє впровадження маневрових потужностей. За розрахунками фахівців галузі, ще у 2015 році їхній дефіцит сягав 4–5 ГВт.

УСТАНОВЛЕНА ТЕПЛОВА ПОТУЖНІСТЬ НА КІНЕЦЬ 2020 РОКУ



Існуючі теплові електростанції (ТЕС) були спроектовані для роботи в базовому режимі, що обмежувало їхню здатність швидко реагувати на коливання попиту. У зимові місяці, коли добове навантаження сягає 21,6 ГВт, особливо у вечірні пікові години, для покриття споживання залучають увесь спектр генеруючих потужностей: атомні, теплові, гідроелектростанції (ГЕС) та навіть відновлювані джерела енергії (ВДЕ). Однак для ефективного балансування генерації бракує гнучких маневрових потужностей.

ГЕС і ГАЕС забезпечують лише з ГВт регульовального діапазону за умови достатньої кількості води, тоді як потреба в балансуванні сягає 5 ГВт. Через це оператор енергосистеми змушений використовувати пилувугільні енергоблоки, спроектовані для роботи в базовому

режимі, для швидкого включення та виключення впродовж доби. У деякі періоди кількість таких операцій досягає 15 на добу, що призводить до зростання витрат на паливо, зниження ефективності роботи обладнання та збільшення кількості аварійних ремонтів.

Водночас зниження попиту через втрату великих промислових споживачів на тимчасово окупованих територіях та обмеження експорту створюють додаткові виклики для енергосистеми. Для балансування попиту оператор змушений знижувати навантаження на АЕС (до 1,5 ГВт), що призводить до неефективного використання атомних блоків.

У серпні 2017 року український уряд схвалив Енергетичну стратегію України на період до 2035 року, яка передбачала поетапне реформування ринку енергоресурсів та електроенергії, зниження енергоємності економіки, залучення інновацій та інвестицій в розвиток енергетики, будівництво нових генеруючих потужностей. Проте через війну виконання цього плану в повному обсязі стало неможливим.

ВПЛИВ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ НА ЕНЕРГЕТИКУ УКРАЇНИ

З початку повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року енергетична інфраструктура країни стала однією з головних цілей російських атак. Це призвело до масштабних руйнувань, значного скорочення енергетичних потужностей і частих відключень електроенергії, що суттєво вплинуло на життя мільйонів українців та економічну стабільність країни.

За даними моніторингової місії ООН, до початку повномасштабного вторгнення Україна виробляла 44,1 ГВт електроенергії на атомних, теплових, гідроелектростанціях та з відновлюваних джерел. Узимку перед війною споживання електроенергії становило близько 26 ГВт, а надлишки експортувалися.

Упродовж 2022–2024 років російські війська систематично атакували енергетичні об'єкти України, що, за даними Міжнародного енергетичного агентства, призвело до серйозних пошкоджень близько 50% генеруючих потужностей країни. Станом на травень 2024 року було пошкоджено, знищено або окуповано 70% теплової генерації, а також кілька великих підстанцій.

Запорізька АЕС, яка до вторгнення виробляла приблизно чверть усієї електроенергії країни, перебуває під російським контролем, що призвело до втрати 6 ГВт генеруючих потужностей.

У 2024 році російські атаки посилилися. До початку літа Україна втратила ще 9 ГВт генеруючих потужностей, зокрема теплові та гідротехнічні об'єкти. У країні залишилася приблизно третина довоєнної генерації. Було зруйновано 18 великих теплоелектростанцій і понад 800 котелень, що спричинило перебої у постачанні тепла і гарячої води.

26 серпня 2024 року відбулася одна з наймасштабніших повітряних атак від початку повномасштабного вторгнення: Росія застосувала понад 100 ракет і 100 безпілотників, завдаючи ударів по багатьох регіонах України, передусім по енергетичних об'єктах та іншій критичній інфраструктурі.

Атаки на енергосистему призвели до гострого дефіциту електроенергії. У літні місяці 2024 року дефіцит генеруючих потужностей становив 2,3 ГВт, навіть з урахуванням імпорту із західних країн. Це змусило оператора системи передачі «Укренерго» впровадити регулярні планові відключення в найбільш постраждалих регіонах.

Промислове споживання електроенергії після вторгнення скоротилося на 50%, а споживання в домогосподарствах зменшилося на 20% через відтік населення та реалізацію програм енергоефективності.

За оцінками Київської школи економіки, зробленими в травні 2024 року, прямі збитки для української енергетики становили 16,1 млрд дол. Станом на вересень ця сума зросла до 17 млрд дол. Найбільші збитки пов'язані з руйнуванням об'єктів генерації, магістральних ліній електропередачі та нафтогазової інфраструктури. Під час повномасштабного вторгнення Росія окупувала понад 18 ГВт електрогенеруючих потужностей, зокрема найбільшу в Європі атомну електростанцію — Запорізьку АЕС. Окрім того, було повністю зруйновано Каховську та Дніпровську ГЕС, а також Зміївську та Трипільську ТЕС.

Критичних пошкоджень (понад 80%) зазнали приватні теплоелектростанції, серед яких Ладжинська, Бурштинська, Добротвірська, Курахівська, Криворізька та Придніпровська ТЕС. Також пошкоджено близько половини високовольтних підстанцій. Російські війська фактично зруйнували всі нафтопереробні заводи в Україні, а також значну частину інфраструктури для зберігання нафти та нафтопродуктів.

ДТЕК — одна з найбільших приватних енергетичних компаній в Україні, що має власний видобуток енергоресурсів, електричну та теплову генерацію, а також розподільчі мережі.

ДТЕК пов'язують з українським олігархом Рінатом Ахметовим.

Енергетичні об'єкти компанії зазнають постійних атак. Ще в березні 2024 року керівництво ДТЕК заявило про руйнування або пошкодження близько 80% генеруючих та розподільчих потужностей групи. Через три місяці стало відомо, що з ладу виведено 90% теплової генерації компанії. У серпні 2024 року об'єкти ДТЕК знову зазнали масованих ракетних і дронівих атак.

Попри руйнування, компанія продовжує вкладати кошти у ремонти та відновлення обладнання. Наразі невідомо, яка частина цих витрат покривається державою, міжнародними донорами чи за рахунок власних інвестицій.

У вересні 2024 року ДТЕК оголосив про намір інвестувати 140 млн дол. в будівництво установок для зберігання електроенергії загальною потужністю 200 МВт. Їх введення в експлуатацію очікується не раніше вересня 2025 року.

Цей приклад демонструє, що руйнувань внаслідок бойових дій та ракетних атак зазнають як державні, так і приватні енергетичні компанії. Через це залучення інвестицій у відбудову енергетичного сектору стає більш ризикованим і дорогим, особливо для приватного сектору.

ПОЗИЦІЇ РЕЛЕВАНТНИХ АКТОРІВ

СТРАТЕГІЧНІ ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Ще до початку повномасштабної агресії український уряд у 2017 році схвалив Енергетичну стратегію України до 2035 року. Вона передбачала, що Україна залишатиметься одним із найбільших виробників та транзитерів енергоресурсів у Європі. До 2025 року планувалося завершити реформування енергетичного ринку, підвищити безпеку та ефективність енергосектору, а також інтегрувати його до європейської енергосистеми. Крім того, стратегія передбачала закриття старих і неефективних ТЕС та ТЕЦ, збільшення частки відновлюваної енергетики до 25% у загальному енергобалансі. Основні показники цієї стратегії базувалися на припущеннях про стабільне економічне зростання та розвиток промисловості.

Через російську агресію, масштабні руйнування енергетичної інфраструктури та зміни у виробництві й споживанні енергоресурсів у квітні 2023 року уряд схвалив нову Енергетичну стратегію України до 2050 року, яка мала врахувати наслідки війни. Стратегія, що розроблялася за участі фахівців уряду Великобританії, передбачає перехід до повної вуглецевої нейтральності. Оцінити цей документ наразі неможливо,

оскільки він засекречений. Проте деякі положення стали відомі через галузеві дискусії в медіа.

Наприклад, відомо, що оновлена стратегія зберігає плани щодо виробництва та експорту водню до ЄС. Такі наміри були закладені ще в попередній стратегії та в низці урядових документів, зокрема в Національній економічній стратегії України до 2030 року. Проте варто врахувати, що на момент розроблення цих планів встановлена потужність електрогенерації значно перевищувала внутрішні потреби у споживанні електроенергії. Тож виробництво водню мало б використовувати надлишкову електроенергію, виконуючи роль маневрової генерації, а його експорт — частково компенсувати можливу зупинку транзиту російського природного газу через українську газотранспортну систему.

Оновлена енергетична стратегія також передбачає значне збільшення видобутку природного газу — до 26 млрд кубометрів за оптимістичним сценарієм, тоді як внутрішнє споживання має скоротитися до приблизно 10 млрд кубометрів. За розрахунками уряду, промисловість має перейти на споживання водню, виробництво якого планують розпочати у 2032 році. До 2050 року обсяги його виробництва мають сягнути 1,5 млн тонн на рік. Окрім того, стратегія передбачає виробництво біометану — до 10 млрд кубометрів на рік.

У серпні 2024 року уряд затвердив Національний план дій з відновлювальної енергетики на період до 2030 року. У документі зазначається, що, попри повномасштабну агресію РФ, у 2022–2023 роках було введено в експлуатацію 650 МВт відновлюваної генерації, з яких близько 40% становлять сонячні електростанції у приватних домогосподарствах.

План передбачає, що до 2030 року встановлена потужність сонячних електростанцій збільшиться до 12,2 ГВт, з яких 40% припадатиме на активних споживачів. Потужність вітрових електростанцій зросте до 6,2 ГВт, що втричі більше довоєнного періоду. Водночас потужність біогазової генерації зросте лише до 0,85 ГВт. Загалом очікується, що частка відновлювальних джерел енергії у валовому кінцевому споживанні електроенергії досягне 27%.

Крім того, на початку 2024 року уряд оголосив про будівництво чотирьох нових ядерних блоків на Хмельницькій АЕС загальною потужністю 4 ГВт. За словами міністра енергетики України Германа Галуценка, ці блоки мають компенсувати втрату потужностей окупованої Запорізької АЕС.

Попередньо планується укласти угоду та викупити у Болгарії обладнання двох недобудованих реакторів ВВЕР-1000. Ще два реактори будуватимуть із використанням обладнання та технологій американської компанії Westinghouse. Хоча проектні роботи та переговори з болгарською стороною вже розпочалися, наразі невідомо, з яких джерел фінансуватиметься будівництво. Ініціатива наразилася на гостру критику через значну вартість та довготривалість реалізації, тоді як ситуація в енергетичному секторі потребує швидких дій та термінового фінансування для проходження опалювального сезону.

ЕКСТРЕНІ ЗАХОДИ УРЯДУ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ

Одночасно з ухваленням оновленої енергетичної стратегії уряд України намагається вирішити поточні проблеми функціонування енергосистеми в умовах війни з Росією. Одним із ключових рішень є розбудова розподіленої генерації, що має підвищити стійкість енергомережі до російських атак.

Для розвитку розподіленої генерації уряд вніс необхідні законодавчі зміни, зокрема спростив процедуру підключення таких об'єктів до електромережі та запровадив пільги для виробників електроенергії з відновлюваних джерел. У липні 2024 року уряд затвердив стратегію розвитку розподіленої генерації на період до 2035 року та операційний план заходів на 2024–2026 роки.

Станом на початок 2024 року уряд США передав українським містам 1500 компактних електростанцій та 91 газопоршневу електростанцію з когенераційними установками. У травні 2024 року було оголошено тендер на додаткову закупівлю ще 44 електростанцій потужністю від 50 кВт до 3,5 МВт.

Європейський Союз та його окремі держави також надають допомогу у вигляді обладнання та фінансування відновлення енергосистеми. Влітку 2024 року президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн оголосила про передачу Україні 1000 генераторів та сонячних панелей для розподіленої генерації. У вересні вона повідомила, що країни ЄС надіслали більше 10 000 генераторів і трансформаторів. Також передбачається передача обладнання із однієї з литовських ТЕС. Крім того, Євросоюз пообіцяв допомогти відновити 2,5 ГВт пошкодженої генерації і сприяти збільшенню постачання електроенергії в Україну.

Загалом внески союзників у 2024 році на термінову підтримку енергетики України оцінюються

приблизно у 2 млрд дол., з яких майже 800 млн дол. надають країни ЄС. Загальні витрати на відновлення енергетики, вже профінансовані або обіцяні союзниками за період 2022–2024 років, оцінюються у 4 млрд дол.

Водночас основною проблемою залишається реалізація необхідних заходів до початку зимового періоду. Так, ще влітку 2024 президент України Володимир Зеленський зазначив, що до кінця року необхідно збудувати 1 ГВт нових генеруючих потужностей. Проте за місяць до початку опалювального сезону багато фахівців сумніваються, що вдасться запустити бодай 20% від запланованого. Вибір місць для розподіленої генерації, погодження проєктів, будівництво та монтаж обладнання просуваються вкрай повільно.

Також залишається невирішеним питання спроможності незахищених верств населення пережити очікувані відключення електроенергії чи опалення. Генератори, батареї накопичення та інші пристрої для автономного живлення є надто дорогими для більшості громадян. За даними Світового банку, рівень бідності в Україні сягнув 30%, а за інформацією ООН, понад 60% населення перетнули або перебувають на межі бідності. Особливо гостро проблема енергозабезпечення постає перед мешканцями багатоквартирних будинків, які повністю залежать від стабільного постачання комунальних послуг.

Хоча уряд запровадив пільгові кредити на придбання сонячних електростанцій для населення, їх використання в багатоквартирних будинках може бути проблемним. Це пов'язано як із браком вільних місць для встановлення, так і з екологічними та пожежними ризиками. Фахівці також попереджають, що велика кількість відносно недорогого обладнання, яке зараз надходить на ринок, не проходить належного контролю якості та сертифікації. Це створює серйозні ризики у разі його несправності або неналежної експлуатації.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Враховуючи завдану шкоду та вразливість української енергосистеми перед потенційними майбутніми атаками з боку РФ, найбільшу загрозу становить можливий колапс електро- та тепlopостачання в зимовий період 2024–2025 років. Такий розвиток подій може призвести до розморожування систем тепло- та водопостачання, що зробить багатоповерхові будинки непридатними для проживання. Особливо великі ризики у містах-мільйонниках, обласних центрах та великих промислових містах

із централізованим опаленням. Якщо подібний сценарій реалізується під час тривалих морозів, це, своєю чергою, може спровокувати масову міграцію населення міст як в межах України, так і до країн Європейського Союзу.

Найефективнішим способом уникнути найгіршого сценарію було б укладення угоди між Україною та Росією про мораторій на взаємні атаки по енергетичній інфраструктурі, щонайменше на період опалювального сезону. Хоча попередні спроби досягти такої домовленості зазнали невдачі, варто продовжувати зусилля у цьому напрямку.

Якщо ж цього не станеться, то в короткостроковій перспективі партнери України мають бути готові до надання термінового прихистку та розміщення великої кількості біженців у зимовий період, наприклад, в мобільних таборах.

Відповідно до рекомендацій Міжнародного енергетичного агентства, критично важливим є прискорене постачання невеликих комбінованих теплових та електричних установок, передусім у найбільш постраждалих від бойових дій регіони на сході України. Резервні варіанти повинні включати обігрівачі на зрідженому газі (LPG), печі на дровах і вугіллі. Також необхідно накопичити резерви обладнання для термінових ремонтів існуючих систем тепло- та електропостачання.

У контексті посилення фізичного захисту енергетичних об'єктів необхідно не лише зміцнювати протиповітряну оборону та будувати спеціалізовані інженерні споруди, але й вжити заходів для протидії кібератакам. Окрім того, слід терміново розгорнути мережу невеликих газових теплоелектростанцій, доповнених акумуляторами та іншими технологіями зберігання енергії.

Хоча в короткостроковій перспективі ці заходи можуть покращити ситуацію з енергозабезпеченням у зимовий період, вони будуть малоефективними для забезпечення роботи промисловості чи комерційного сектору через недостатній обсяг генерації та значне зниження енергоефективності.

Підвищення енерговитрат на виробництво продукції та надання послуг призведе до очікуваного росту цін та прискорення інфляції у той час, коли уряд вже оголосив про заморожування соціальних стандартів та мінімальних зарплат. Нестача коштів на проживання чи сплату комунальних послуг також може спонукати українців до чергової хвилі міграції. Тому впровадження децентралізованих та розосереджених систем електричного та тепlopостачання важливо

поєднувати з одночасним впровадження технологій енергоефективності та енергозберігання, щоб зменшити тиск на економіку, державні та споживчі фінанси.

З огляду на стрімке зростання бідності в Україні варто розробити термінові соціальні стандарти підтримки малозабезпечених верств населення для запобігання стрімкому поширенню енергетичної бідності, коли значна частина населення не зможе забезпечити себе автономним електричним чи тепlopостачанням виключно за рахунок ринкових механізмів.

Також важливо вже зараз розробити стратегію подальшого використання обладнання мобільної генерації після відновлення промислового виробництва електроенергії чи тепlopостачання.

У середньостроковій перспективі Україні, спільно з партнерами, слід переглянути Стратегію розвитку енергетичної галузі з урахуванням наслідків воєнних дій. Особливо це стосується доцільності відновлення зруйнованих ТЕС та ТЕЦ, більшість з яких мала б бути закрита до 2034 року відповідно до зобов'язань перед ЄС. Враховуючи, що тепла генерація виконувала не лише функцію маневрової генерації, але й була критично важливою для тепlopостачання великих міст, Україна буде змушена шукати альтернативні джерела енергії, враховуючи зростаючий дефіцит маневрової генерації.

Також варто зважати, що швидке післявоєнне відновлення промисловості може спричинити нове загострення дефіциту електроенергії (або ж темпи промислового зростання залежатимуть від наявних ресурсів електричної

генерації). Тому вкрай важливим є значне розширення можливостей для імпорту й експорту електроенергії між Україною та ЄС.

Хоча уряд України оголосив про будівництво нових атомних блоків на існуючих АЕС та розглядає перспективи будівництва нових АЕС, в середньо- та довгостроковій перспективі доцільніше зосередити зусилля на впровадженні масштабних проєктів генерації з відновлювальних джерел енергії.

Враховуючи значні масштаби аграрного сектору та концентрацію 70% населення в містах, Україна має значний потенціал для розвитку теплової та електричної генерації з використанням біогазу. Виробництво та використання біогазу можуть стати суттєвою альтернативою використанню викопного палива, що значно полегшить Україні виконання кліматичних зобов'язань. Крім того, застосування біогазу в комунальному секторі сприятиме вирішенню проблем з утилізацією значних обсягів побутових відходів, а також відходів сільського господарства, що наразі не використовуються.

В контексті післявоєнної відбудови України, враховуючи значну частку (більше 30%) споживання електричної та теплової енергії побутовими споживачами, а також зношеність і застарілість наявного житлового фонду, варто переглянути та розробити нові стандарти енергоефективності для нового житла, зокрема з урахуванням останніх кліматичних змін. У довгостроковій перспективі це може суттєво зменшити використання енергоресурсів у побуті та на утримання житла, а також знизити фінансовий тиск на споживачів, запобігаючи поширенню енергетичної бідності.

НАТАЛІЯ МАМОНОВА, МІХАЙ ВАРГА

ЄВРОПЕЙСЬКЕ МАЙБУТНЄ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Сільськогосподарська орієнтація та бімодальна структура аграрного сектору України вирізняють її серед більшості країн-членів ЄС. В Україні великий індустріальний агробізнес здебільшого займається вирощуванням зернових культур для експорту, тоді як сімейні фермерські та особисті селянські господарства виробляють основні продукти для внутрішнього ринку.

Війна Росії проти України серйозно вплинула на всіх сільськогосподарських виробників, однак найбільше постраждали експортоорієнтовані агробізнеси. Незважаючи на війну, сільське господарство України продовжує трансформуватися у рамках Угоди про асоціацію з ЄС, і земельна реформа триває за планом.

Більшість програм післявоєнної реконструкції України зосереджені на відновленні індустріального експортоорієнтованого сільського господарства. Хоча останній Ukraine Plan наголошує на розвитку невеликих сімейних ферм, він ігнорує неформальну економіку, яка робить дрібних сільгоспвиробників дуже стійкими та продуктивними.

Якщо Україна приєднається до ЄС за чинних умов, вона стане найбільшим отримувачем коштів Спільної аграрної політики (САП), причому головними бенефіціарами стануть великі індустріальні агробізнеси. Однак процес інтеграції в аграрному секторі, ймовірно, відбуватиметься поступово, як це було під час розширення ЄС на Схід у 2000-х роках.

Попри високі сподівання українських виробників продовольства на нові ринки та інвестиції після вступу до ЄС, результати, ймовірно, будуть менш сприятливими (особливо для дрібних сільгоспвиробників) і можуть мати негативні побічні ефекти, як це сталося в інших посткомуністичних країнах ЄС.

Потрібні продумані політики та програми для зміцнення українських сімейних фермерських та особистих селянських господарств, щоб вони змогли отримати реальні вигоди від євроінтеграції.

ВСТУП

У розпал повномасштабного вторгнення Росії Україна стала кандидатом на вступ до ЄС. Попри сильну підтримку з боку Євросоюзу, майбутнє членство України викликало занепокоєння серед фермерських організацій у кількох країнах ЄС. Нещодавні протести фермерів Центральної та Східної Європи проти напливу українського зерна та інших продуктів харчування є прикладом можливих напружених відносин.

Вступ до ЄС відкриє Україні нові можливості, проте також принесе виклики й потребу в трансформації аграрної економіки та суміжних галузей. Спільна аграрна політика (САП) ЄС також має бути скоригована, щоб врахувати нового члена, який не лише є одним із найбільших у світі виробників і експортерів продовольства, але й має дуже відмінну від ЄС аграрну структуру.

У цій політичній записці ми обговорюємо перспективи європейського майбутнього для українського сільського господарства в умовах руйнувань, спричинених війною, структурних змін у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також програм післявоєнної реконструкції. Ми розглядаємо досвід інших посткомуністичних країн-членів ЄС, щоб спрогнозувати, як асоціація України з Євросоюзом та подальше приєднання вплинуть на українське сільське господарство та земельний ринок, і, навпаки, як приєднання України вплине на САП та агропродовольчу торгівлю в ЄС. Ми завершуємо деякими рекомендаціями щодо зміцнення українських малих фермерських господарств, аби вони могли отримати вигоди від вступу до ЄС.

1. УНІКАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ УКРАЇНСЬКОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА

Аграрна орієнтація та бімодальна структура сільського господарства України відрізняють її від більшості країн-членів ЄС. Україну часто називають житницею Європи, адже вона має близько 42 млн гектарів сільськогосподарських земель — стільки ж, скільки Франція та Польща разом узяті, — і є одним із найбільших у світі експортерів зернових культур. Попри війну, Україна утримує 10% світового ринку пшениці, 15% ринку кукурудзи та 13% ринку ячменю.

Сільське господарство є центральною опорою української економіки. Близько 45% загального доходу від експорту надходить із цього сектору. У 2021 році аграрна галузь забезпечувала зайнятість для близько 7 млн українців (17% населення) і становила 10,9% ВВП країни. Для порівняння, у тому ж році сільське господарство ЄС забезпечувало 4,2% зайнятості та 1,3% ВВП.

Ще однією важливою відмінністю між ЄС і Україною є аграрна структура. Попри варіації між країнами, сільське господарство ЄС здебільшого базується на сімейних фермах з середнім розміром у 17 гектарів. В Україні ж співіснують два кардинально різні види виробництва: великі сільськогосподарські підприємства (агробізнес) та приватні сімейні господарства.

До війни агробізнес контролював 53,9% ріллі та забезпечував 54,5% усього сільськогосподарського виробництва країни. Він спеціалізувався здебільшого на вирощуванні зернових та олійних культур для експорту. Як правило, агробізнес застосовує промислові методи землеробства, які рідко є екологічно чистими,

та технології, що заощаджують трудові ресурси, із відносно низьким внеском у зайнятість у сільській місцевості.

Розмір аграрних підприємств залежить від їхнього правового статусу. Наймасштабніші з них — агрохолдинги, що об'єднують кілька сільськогосподарських підприємств. Один із таких, **Kernel**, обробляє 700 000 гектарів, що майже втричі більше за загальну сільськогосподарську площу Чорногорії, іншої країни-кандидата на вступ до ЄС. Десять провідних агрохолдингів контролюють 8% (2,6 млн гектарів) усієї ріллі в Україні. До недавнього часу значна частина агробізнесів орендували землю на умовах недорогих довгострокових контрактів у сільських мешканців, які були де-юре власниками української землі.

Інший вид сільськогосподарських виробників в Україні — приватні сімейні господарства. Українська статистика не дає чіткого визначення цього поняття, а різні джерела наводять різні типи та кількість таких господарств. Зазвичай розрізняють фермерські господарства і особисті селянські господарства. Нині існує 31 800 зареєстрованих фермерських господарств і 3,9 млн особистих селянських господарств (хоча їхня фактична кількість може бути значно більшою).

Фермерські господарства мають середній розмір 50–100 гектарів, що за українськими мірками не вважається великим. Вони орієнтовані здебільшого на внутрішній ринок, хоча деякі також експортують продукцію. Особисті селянські господарства значно менші — у середньому лише 4 гектари. У 2021 році 78% з них мали площу менш як 1 гектар. Вони виробляють продукцію переважно для власного споживання, а також для продажу на місцевих ринках. Фермерські та особисті селянські господарства є основою сільської економіки та суспільного життя, а їхні методи виробництва є більш традиційними й екологічно стійкими.

До війни фермерські та особисті селянські господарства забезпечували 46,1% загального обсягу сільськогосподарської продукції та обробляли 45,5% землі. Вони виробляли 95% картоплі, 85% овочів, 80% фруктів і ягід, 75% молока та 35% м'яса в Україні. Незважаючи на їхню важливу роль у забезпеченні національної продовольчої безпеки, ці невеликі сільгоспвиробники були занедбані українською аграрною політикою, яка протягом багатьох років підтримувала розвиток великого експортно орієнтованого агробізнесу.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікована у 2014 році, була спрямована на зближення українського законодавства і структур

з європейськими, зокрема в аграрному секторі. Значні зміни відбулися в політиці забезпечення якості продукції, стандартизації агропродовольчої торгівлі, обмеження використання ГМО та підтримки розвитку органічного сільського господарства. До кінця 2022 року загальний прогрес у впровадженні Угоди в аграрному секторі оцінювався у 60% (менше, ніж в інших секторах економіки та соціальної сфери).

У цей же період, хоча Угода про асоціацію цього прямо не вимагала, були здійснені серйозні кроки щодо лібералізації ринку сільськогосподарських земель і створення прозорого земельного кадастру в Україні. На момент повномасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року Україну перебувала в процесі реформування (детальніше про це — нижче).

2. ВПЛИВ ВІЙНИ НА УКРАЇНСЬКЕ СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО

Станом на грудень 2023 року, за оцінками Київської школи економіки та Світового банку, війна Росії проти України завдала українському сільському господарству збитків на суму 75 млрд євро. Зокрема йдеться про знищення та мінування сільськогосподарських угідь, пошкодження аграрної техніки, крадіжку ресурсів та продукції, збільшення виробничих витрат і дефіцит робочої сили. Близько 30% українських сільськогосподарських земель зараз не обробляються, оскільки перебувають під окупацією або є небезпечними для ведення сільського господарства.

Окрім безпосереднього впливу на аграрний сектор, війна має руйнівні наслідки для довкілля, зокрема для якості ґрунтів та води. За даними центру екологічних ініціатив «Екодія», вибухи авіабомб і артилерійських обстрілів, мінування територій, знищене важке військове обладнання, розливи нафти, пожежі та зсуви матимуть довгострокові наслідки для українського сільського господарства та життя.

Хоча обидва типи сільськогосподарських виробників зіштовхнулися з серйозними проблемами, найбільше постраждали великі індустріальні агробізнеси. Їхні надмірні масштаби, монокультурне виробництво, негнучкі методи та орієнтованість на експорт зробили український агробізнес особливо вразливим. Великі сільськогосподарські підприємства, поля та інфраструктура часто стають мішенню російських ракет. Постачання палива та хімічних добрив (раніше імпортованих з Росії та Білорусі) було припинене, а частину сільгосппрацівників мобілізували.

Однак найбільшої шкоди експортоорієнтованому агробізнесу України було заподіяно на по-

чатку війни, коли російський флот заблокував чорноморські порти, через які надходило 95% українського зерна. Це тимчасово паралізувало експортний сектор сільського господарства. Рішенням стали «Шляхи солідарності», організовані урядами України та ЄС для забезпечення альтернативних наземних та річкових маршрутів для українського зерна. Лише за рік українські аграрії адаптувалися та знайшли способи виробляти й експортувати продукцію в нових реаліях. Вони інвестували в експортні потужності на Дунаї та, за підтримки уряду, проклали нові маршрути в Чорному морі через територіальні води країн НАТО.

Тим часом фермерські та особисті селянські господарства відносно швидко адаптувалися. Вони менш залежні від зовнішніх ресурсів і міжнародної торгівлі, мають власне обладнання, техніку та склади, часто використовують органічні добрива, покладаються на сімейну та місцеву робочу силу, а свою продукцію збувають на місцевих ринках. Ці чинники, разом із взаємною підтримкою та солідарністю, дозволили українським дрібним сільгоспвиробникам адаптуватися до надскладних умов.

Однак війна серйозно послабила всіх українських сільгоспвиробників. За даними опитуванням ФАО 2023 року, майже 90% виробників рослинництва та 60% виробників промислового тваринництва повідомили про значне або різке зниження доходів. Близько 7% господарств збанкрутували й припинили діяльність. Крім того, чверть особистих селянських господарств зазнали серйозних труднощів через війну, а кожне четверте змушене було скоротити або повністю припинити виробництво.

3. ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА ДО І ПІД ЧАС ВІЙНИ

Після розпаду Радянського Союзу в 1991 році Україна ініціювала земельну реформу, щоб розподілити колективні землі колгоспів та радгоспів серед сільських жителів для приватного землекористування. Аби запобігти захопленню земель та встановленню корпоративного контролю над ними, у 2001 році було запроваджено мораторій на їхній продаж. Однак більшість власників не змогли створити комерційні ферми та передали свої земельні ділянки в оренду реорганізованим колгоспам і радгоспам, а пізніше — агробізнесу.

Мораторій кілька разів продовжували, поки у 2020 році уряд Володимира Зеленського не вніс зміни до Земельного кодексу, ініціювавши поетапну лібералізацію ринку сільськогосподарських земель. На першому етапі

(липень 2021 — січень 2024) фізичним особам дозволялося купувати до 100 гектарів сільськогосподарських угідь. З 2024 року фізичні та юридичні особи можуть володіти до 10 000 гектарів.

Прихильники відкритого ринку землі, зокрема ЄС, МВФ і Світовий банк, стверджували, що реформа сприятиме прозорості земельних угод, підвищенню ефективності аграрного сектору та збільшенню бюджетних надходжень. У 2019 році МВФ навіть висунув її як умову для рефінансування боргу України.

Водночас низка різних політичних й економічних суб'єктів, зокрема ГС «Українська мережа сільського розвитку» та Асоціація фермерів і приватних землевласників України (АФЗУ), критикували лібералізацію. Вони побоювалися, що без належної підтримки малих фермерських та селянських господарств зняття мораторію призведе до подальшої концентрації земель в руках великих агробізнесів, деградації довкілля та знелюднення українських сіл. Ці організації закликали призупинити земельну реформу або принаймні відкласти її другий етап до завершення війни.

Однак через два роки після початку повномасштабного вторгнення земельна реформа просувається за планом. Ціни на землю зросли на 18,6%, а обсяг транзакцій — хоч і дещо нижчий від очікуваного в мирний час — свідчить, що ринок землі в Україні функціонує, незважаючи на війну. Фермери змушені викуповувати орендовані у сусідів ділянки, щоб уникнути їхньої передачі великим компаніям, проте складне фінансове становище та непевність, спричинена війною, ускладнюють цей процес.

Агробізнес становить 83,5% всіх транзакцій серед юридичних осіб, які купують землю, при цьому вони офіційно не можуть володіти понад 10 000 гектарів. Хоча ще рано прогнозувати результати земельної реформи, зростання цін на землю та консолідація сільськогосподарських угідь є найбільш імовірними сценаріями.

Лібералізація ринку землі в посткомуністичних країнах ЄС мала подібні наслідки. Наприклад, після повного відкриття ринку в Румунії у 2008 році ціни на землю зросли втричі — зі 1000 євро за гектар у 2007 році до близько 3000 євро у 2014 році. У тому ж 2014 році Румунія відкрила доступ до ринку землі юридичним особам з інших країн ЄС, що призвело до подальшого щорічного зростання цін на 10–15%.

Правила продажу землі в Україні суворіші, ніж у сусідніх країнах ЄС, оскільки законодавство не дозволяє продаж земель іноземцям. Водночас чинні орендарі мають пріоритетне право на

викуп сільськогосподарських угідь. Для порівняння, в Румунії та Польщі пріоритетне право надається ширшому колу потенційних покупців: локальним фермерам, родичам продавця та місцевій владі.

Надання особам і компаніям із країн ЄС права купувати українську землю після вступу України до ЄС призведе до значних інвестицій у сільське господарство. Однак це також призведе до значного підвищення цін на землю (нині середня вартість 1 гектара ріллі в ЄС становить 10 578 євро, тоді як в Україні — 627 євро), що ускладнить доступ до купівлі землі малим українським сільгоспвиробникам.

4. УКРАЇНСЬКЕ СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО В ПРОГРАМАХ ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Попри те, що війна Росії триває, українські та міжнародні політики розробляють і впроваджують план відновлення України. Було проведено три щорічні Міжнародні конференції з питань відновлення України — у Лугано (липень 2022), Лондоні (червень 2023) і Берліні (червень 2024). Ці важливі заходи об'єднали світових лідерів, представників міжнародних фінансових установ, бізнесу та громадських організацій для обговорення відбудови України як сильної європейської країни, реалізації реформ європейської інтеграції та пошуку джерел фінансування зруйнованої війною економіки.

На першій конференції в Лугано Національного рада з відновлення, створена президентом України, представила проєкт «Плану відновлення та розвитку України» на 2022–2032 роки, вартість якого оцінюється в 750 млрд доларів. План поділений на три фази: воєнна економіка (2022), післявоєнне відновлення (2023–2025) і нова економіка (2026–2032). Він охоплює 850 проєктів у межах 15 національних програм, серед яких особливо важливою є «Нова аграрна політика».

Як і «План відновлення та розвитку», «Нова аграрна політика» передбачає три фази. Вона охоплює ініціативи для забезпечення продовольчої безпеки під час війни, скасування певних податків і тарифів на експорт продуктів харчування, розвиток нових маршрутів постачання та залучення інвестицій у сільське господарство. У довгостроковій перспективі політика спрямована на стимулювання перероблення сільськогосподарської сировини (здебільшого зернових і олійних культур), підтримку вітчизняного виробництва сільськогосподарської техніки, реалізацію вимог Зеленої угоди ЄС та подальше коригування української аграрної

політики відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

«Нова аграрна політика» зазнала критики з боку приватних фермерських організацій, громадянського суспільства та академічної спільноти за прагнення відновити довоєнну модель глобалізованого, експортно орієнтованого сільського господарства. Зосереджуючись на збільшенні виробництва, ефективності використання земель і розвитку нових експортних напрямків, «Нова аграрна політика» не враховує інтереси приватних фермерських та особистих селянських господарств, що ставить під сумнів її відповідність принципам сталого й справедливого розвитку.

На другій Конференції з відновлення України президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн представила пропозицію щодо нової програми *Ukraine Facility*, яка передбачає надання до 50 млрд євро протягом чотирьох років для підтримки фінансової стабільності, відновлення та реалізації ключових реформ у рамках інтеграції України до ЄС у 2024–2027 роках. Вісім місяців по тому, у березні 2024 року, український уряд представив *Ukraine Plan*, необхідний для отримання фінансування. План визначає бачення відновлення, реконструкції та модернізації країни з низкою реформ, запланованих у межах євроінтеграційного процесу. Серед них — покращення державного управління з акцентом на належне врядування, верховенство права та боротьбу з корупцією. 15 квітня 2024 року Європейська рада схвалила *Ukraine Plan*, а перший регулярний платіж на його реалізацію було здійснено в серпні 2024 року.

Ukraine Plan приділяє велику увагу сталому розвитку та зеленим ініціативам. На відміну від попередніх програм, які непропорційно підтримували великі агробізнеси, цей план визнає ключову роль малих і середніх ферм у переході до виробництва продукції з вищою доданою вартістю та екологічно чистих методів сільгоспвиробництва. Він передбачає підтримку дрібних фермерів у здійсненні приватних інвестицій і спрощення доступу до державних програм та донорського фінансування. Як частина процесу децентралізації план допомагає місцевим громадам покращити управління земельними ресурсами та просторове планування. Також він містить кілька механізмів, що сприяють придбанню землі фермерськими та особистими селянськими господарствами.

Для стимулювання інновацій у сільському господарстві *Ukraine Plan* підтримує розвиток автоматизації, інформаційних технологій і штучного інтелекту. Значна увага приділяється цифро-

візації аграрного сектору та залученню дрібних сільгоспвиробників до офіційних реєстрів, що, за прогнозами, сприятиме зростанню кількості малих ферм щонайменше на 300 000.

Хоча більшість ініціатив спрямовані на підтримку дрібних фермерів, *Ukraine Plan* має ті ж недоліки, що й аграрна політика багатьох посткомуністичних країн-членів ЄС. Попри визнання фермерських та особистих селянських господарств ключовими гравцями сталого розвитку та зеленого переходу, агробізнес залишається основним рушієм економічного розвитку. Це призводить до недооцінки економічного потенціалу приватних ферм.

Крім того, план накладає вимоги для дрібних сільгоспвиробників, зокрема обов'язкову реєстрацію для участі в програмах підтримки та отримання фінансування. Така регуляція загрожує неформальним відносинам і системам взаємодопомоги, що поширені в посткомуністичних сільських районах. Вона також створює ієрархію між зареєстрованими та незареєстрованими фермерами, що може призвести до маргіналізації дрібних господарств і зробити малих виробників продовольства менш стійкими та гнучкими.

5. ПОТЕНЦІЙНИЙ ВПЛИВ ВСТУПУ ДО ЄС (І ВИКОРИСТАННЯ САП) НА УКРАЇНСЬКЕ СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО ТА НАВПАКИ

У процесі структурних змін, зокрема в аграрному секторі, для вступу до ЄС трансформації зазнає не лише Україна — змінюватися доведеться і самому Євросоюзові. Головною перешкодою є Спільна аграрна політика (САП), яка становить 33,1% бюджету ЄС-27. САП включає два основні компоненти: (1) прямі виплати фермерам, які поглинають 76,8% бюджету САП, і (2) субсидії на розвиток сільських територій.

Якщо Україна приєднається до ЄС за чинними правилами, вона стане найбільшим отримувачем коштів САП у блоці через свої географічні розміри та масштаби аграрної індустрії. Це означає, що фермери з інших країн-членів повинні будуть погодитися на нижчі виплати. Значне скорочення фінансування може вдарити по таких ключових бенефіціарах САП, як Франція, Іспанія та Польща. Оскільки будь-яка реформа САП потребує одностайного схвалення, малоймовірно, що всі чинні отримувачі погодяться ділити кошти з Україною.

Крім того, САП надає прямі сільськогосподарські субсидії на гектар, що створює переваги для великих господарств і часто критикується за недостатню підтримку дрібних фермерів. Без реформування цієї політики більшість

коштів ЄС отримуватимуть лише великі українські агрохолдинги, тоді як малі фермерські та особисті селянські господарства можуть не відповідати критеріям через невеликі розміри. Подібна ситуація спостерігалася в Румунії після її вступу до ЄС у 2007 році. Там, як і в Україні, мільйони сільських домогосподарств відігравали важливу роль у виробництві продуктів харчування. Однак у перше десятиліття членства близько 90% румунських господарств не мали права на отримання виплат за САП через надто малу площу земельних ділянок.

Багато українських фермерських та селянських господарств розглядають вступ до ЄС як можливість продавати свою продукцію на європейському ринку під маркуванням органічної. Однак відповідність суворим стандартам ЄС може стати серйозним викликом. Багато малих виробників не мають ресурсів для отримання сертифікації та не можуть довести, що якість їхнього ґрунту, методи виробництва та продукція відповідають критеріям органічного сільського господарства. Додатковою перешкодою є забруднення ґрунтів та ґрунтових вод внаслідок війни з Росією, що робить окремі регіони непридатними не лише для органічного землеробства, але й для сільського господарства загалом.

Членство України в ЄС, ймовірно, знизить ціни на продукти харчування в Європі та підвищить їх в Україні. Нині вартість землі, сільськогосподарських ресурсів і праці в Україні значно нижча, ніж у ЄС. Це дає українським виробникам перевагу в ціні. Проте прагнення українських фермерів «нагодувати Європу» (Україна виробляє майже стільки ж зерна, птиці, яєць та соняшникової олії, скільки потрібно всьому ЄС) може викликати опір з боку європейських аграріїв. На початку 2023 року вільний доступ української продукції на ринок ЄС призвів до надлишку зерна та інших сільськогосподарських товарів, що спричинило обвал цін на зерно та підірвало ринки, зокрема в Центральній і Східній Європі. Це, своєю чергою, стало причиною заборони експорту українського зерна до п'яти країн ЄС, а також до односторонніх заборон на імпорту української продукції в Польщі, Угорщині та Словаччині.

Хоча вступ України до ЄС викликає занепокоєння серед європейських фермерів, подібні побоювання виникали і під час попередніх етапів розширення. На початку 2000-х років старі країни-члени ЄС попереджали про можливі загрози з боку сільськогосподарської продукції з Чехії, Естонії, Угорщини, Латвії, Литви, Польщі, Словаччини, Словенії, Болгарії та Румунії. Щоб захистити власні ринки, сіль-

ськогосподарські продукти з цих країн були виключені з безмитної торгівлі в угодах про асоціацію, а імпортні мита діяли аж до моменту їхнього повноправного вступу.

Наслідки виявилися не такими, як очікували країни Західної Європи. У перші роки після розширення торговий баланс у сільськогосподарському секторі між новими членами ЄС і старими залишався негативним (за винятком Угорщини та Болгарії) і навіть погіршився для більшості з них. Це спростувало побоювання щодо надмірної конкуренції, показавши, що інтеграція нових аграрних ринків відбувається складніше й не завжди на користь виробників з країн, що приєднуються.

Як і Україна, більшість посткомуністичних країн-членів мали значну сільськогосподарську складову в своїй економіці, що могло переважати бюджет Спільної аграрної політики (САП) після їхнього приєднання. Щоб запобігти цьому, було прийнято рішення про поступове скорочення виплат на 10 років. У перший рік членства нові країни отримували лише 25% від передбачених САП виплат, після чого ця частка щороку зростала на 5%. Водночас національні уряди могли додавати до цих виплат не більше ніж 30% щороку. У підсумку фермери Центральної та Східної Європи отримували лише 55% від сум, доступних їхнім західноєвропейським колегам. Крім того, розрахунок прямих виплат базувався на врожайності за 1995–1999 роки та площі оброблювальних земель. Однак через економічні потрясіння, пов'язані з переходом від централізованого планування до вільного ринку, врожайність у цих країнах була значно нижчою, ніж у решті ЄС. Як наслідок, фермери з нових країн-членів отримували менші виплати, ніж фермери в Західній Європі.

Справедливість і ефективність САП у посткомуністичних країн дедалі частіше ставиться під сумнів. Нещодавнє дослідження невдоволення польських фермерів цією політикою показує, що САП базується на західній моделі сільського господарства й не враховує специфіку аграрного сектору Центральної і Східної Європи, зокрема значну частку дрібних фермерських господарств і поширеність неформальної економіки. Вимоги до реєстрації та сертифікації змушують багатьох дрібних фермерів або йти в тіньову економіку, або припиняти господарську діяльність. Принцип розподілу прямих виплат за САП на основі площі земельних угідь призводить до укрупнення господарств коштом дрібних фермерів, появи фіктивних ферм (які імітують господарську діяльність, щоб отримувати виплати) та нераціональному використанню земель.

Неподоланна корупція ускладнює доступ дрібних фермерів до фінансової підтримки; натомість основними бенефіціарами часто стають місцеві олігархи та корпорації. Крім того, у фермерських спільнотах Центральної та Східної Європи зростає обурення через несправедливе ставлення до них порівняно із західноєвропейськими колегами, що робить їх більш схильними до підтримки правих націоналістичних партій та рухів.

ВИСНОВКИ

Включення «житниці Європи» до складу ЄС матиме значні переваги для продовольчої безпеки Європи, але водночас створить серйозні виклики для фермерів ЄС. Якщо САП не буде адаптована, український агробізнес, ймовірно, отримає значну частину прямих виплат Євросоюзу для сільського господарства, що знизить ціни на продукти харчування та посилить конкуренцію на європейських ринках. Це, своєю чергою може розпалити вже наявне невдоволення серед фермерів ЄС. Однак це не перший випадок інтеграції аграрно орієнтованої країни до Євросоюзу, і ймовірно, процес адаптації буде поступовим, як це відбувалося під час східного розширення у 2000-х роках.

Для українських виробників вступ до ЄС відкриє доступ до нових ринків та інвестицій. Проте, як показує досвід посткомуністичних країни, очікувані переваги можуть виявитися меншими, ніж передбачалося, що з часом призведе до розчарування в Євросоюзі. Попри добрі наміри Ukraine Plan, найбільші групи українських агровиробників — приватні фермерські та особисті селянські господарства — ймовірно, отримають незначні вигоди від вступу, оскільки більшість коштів САП за чинними правилами дістанеться великому агробізнесу.

Тому важливо розробити політики, спрямовані на зміцнення українських фермерських та особистих селянських господарств, щоб вони змогли отримати реальні вигоди від вступу до ЄС. Громадські ініціативи в Україні неодноразово пропонували важливі рекомендації щодо реформування сільського господарства. У 2022 році в Києві відбувся Народний форум «Селянські та фермерські господарства під час війни та у період повоєнного відновлення України:

політичний діалог». Захід об'єднав представників сільських домогосподарств, сімейних ферм, громадських організацій і наукової спільноти. Учасники форуму розробили резолюцію з конкретними рекомендаціями до уряду щодо підтримки дрібних сільгоспвиробників.

Зокрема, резолюція закликала уряд України визнати ключову роль сімейних фермерських та особистих селянських господарств у забезпеченні продовольчої безпеки країни, а також законодавчо визначити категорії малих, середніх і великих сільгоспвиробників. Вона також містила вимогу призупинити земельну реформу до впровадження правових, організаційних і фінансових механізмів, які б забезпечили справедливіші умови для участі сімейних фермерів у ринку землі. Крім того, резолюція пропонувала запровадити гарантовану квоту в 10% для дрібних фермерів у міжнародній торгівлі зерном та інші механізми підтримки, які б надавали їм конкурентну перевагу над великими агробізнесами.

Загалом, автори резолюції стверджували, що українське сільське господарство виграло б від прийняття таких документів, як Добровільні керівні принципи ООН щодо відповідального регулювання питань володіння та управління земельними, лісовими та рибними ресурсами (2012), Глобальний план дій ООН в рамках Десятиліття сімейних фермерських господарств (2019–2028), Принципи ФАО щодо відповідальних інвестицій у сільське господарство та продовольчі системи (2014), Декларація ООН «Про права селян та інших людей, що працюють в сільській місцевості» (2018), а також Європейська Зелена угода: стратегії «Від ферми до виделки» та «Біорізноманіття».

Останнє є дещо іронічним, оскільки після нещодавніх протестів фермерів у ЄС Європейська рада ухвалила низку регресивних змін у політиці захисту довкілля, що загрожує Європейському Зеленому курсу та Цілям сталого розвитку. З одного боку, це полегшить українським сільгоспвиробникам адаптацію до нових, менш жорстких екологічних вимог ЄС. З іншого боку, такі зміни ставлять під загрозу перспективи справедливих, здорових і екологічно сталих продовольчих систем як у Євросоюзі, так і в Україні.

ВІКТОРІЯ ПІГУЛ

ПИТАННЯ ЗОВНІШНЬОГО БОРГУ ТА ЙОГО СКАСУВАННЯ

Питання зовнішнього боргу України має тривалу історію, але російське повномасштабне вторгнення зробило його значно складнішим та багатомірнішим. Цей звіт доводить, що проблема зовнішнього боргу нерозривно пов'язана з відбудовою України, а отже, будь-яка стратегія відновлення, яка ігноруватиме це питання, буде неповною і неефективною. І навпаки, сьогоднішня політична готовність виконувати амбітний план відбудови створює вікно можливостей для роботи з борговою проблемою. Скасування боргу має стати частиною створення сталої фінансової інфраструктури для Плану відновлення України.

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

У другому кварталі 2024 року сума зовнішнього та гарантованого державою боргу становила майже 110 млрд дол. (108,4 млрд), що становить приблизно 70% ВВП країни.

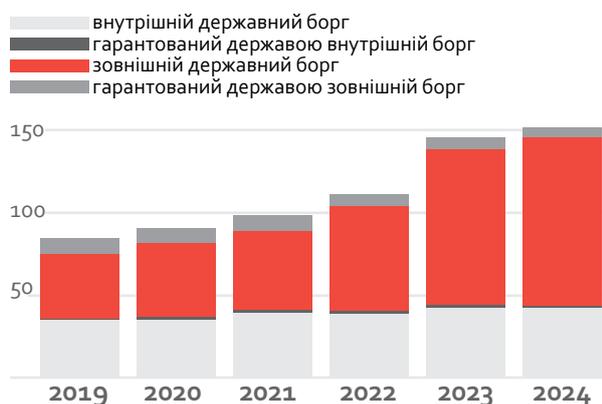
Більшість міжнародної бюджетної підтримки від країн G7 та ЄС сьогодні надається на кредитній основі. Це стосується і допомоги від міжнародних організацій, таких як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР) тощо.

Варто також окремо згадати не розкриті у звіті тези. У цьому контексті **важливо розмежувати поняття зовнішнього державного боргу та гарантованого державою зовнішнього боргу від:**

- загального зовнішнього боргу України, який включає також зовнішні зобов'язання приватного сектору;
- загальної суми державного боргу, до якої входить і внутрішній державний борг, денонімований у гривні.

Зовнішній борг приватного сектору зазвичай не потребує втручання держави, окрім окремих випадків, коли йдеться про стратегічні підприємства, які необхідно врятувати від банкрутства (too big to fail).

ГАРАНТОВАНИЙ БОРГ ТА ГАРАНТОВАНИЙ ДЕРЖАВОЮ БОРГ УКРАЇНИ



*суми подано в мільярдах доларів станом на кінець року, обсяг за 2024 рік подано станом на квітень

Джерело: Reuters. Дані Міністерства фінансів України

Внутрішній державний борг, денонімований у національній валюті, цілковито відрізняється від зовнішнього боргу, денонімованого в іноземній валюті. Держави, які мають монетарний суверенітет, можуть скільки завгодно пере-кредитовувати внутрішній борг, тоді як зовнішній борг пов'язаний із валютними ризиками. Тому змішування внутрішнього і зовнішнього боргів є некоректним, адже це принципово різні явища.

Втім, між ними існує непрямий зв'язок. Спроможність рефінансувати внутрішній борг залежить від:

- формальної здатності держави емітувати власну валюту;
- фактичної спроможності контролювати курс національної валюти. Якщо рівень зовнішнього боргу щодо ВВП буде надто високим, ця спроможність може бути обмежена. В такому разі будь-яка суттєва девальвація валюти призведе до різкого і неконтрольованого збільшення зовнішнього боргу.

Зниження зовнішнього боргу підвищує монетарний суверенітет країни, що збільшує шанси на успішне рефінансування внутрішнього боргу та посилює фінансову стабільність держави.

ЧОМУ НЕОБХІДНО СКАСУВАТИ ЗОВНІШНІЙ БОРГ УКРАЇНИ?

Скасування зовнішнього боргу є ключовою умовою для створення відкритого та привабливого середовища для іноземних інвестицій.

Одним із найважливіших завдань післявоєнного світу вже оголошено відновлення України. За попередніми оцінками, відбудова української економіки після війни коштуватиме сотні мільярдів доларів (близько 0,5–1 трлн дол.).

Найвідомішим історичним прикладом відбудови таких масштабів досі залишається план Маршалла. Часто його сприймають як велике фінансове вливання США в європейську економіку. Проте спочатку задум полягав у тому, щоб порівняно скромні за регіональними стандартами внески стали каталізатором для залучення приватних та міжнародних інвестицій.

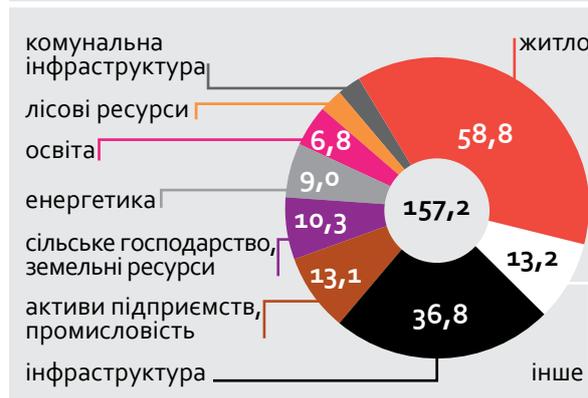
«Від початку обговорення характеру Плану відновлення Європи задумувалося, що внесок США має стати каталізатором... Він обійшовся у 2,25 млрд дол., але з цієї суми лише 565 млн надійшли напряму від плану Маршалла».

Під час відновлення Україна особливо потребуватиме зовнішніх інвестицій, оскільки всі виробничі ресурси купуються за іноземну валюту.

Скасування зовнішнього боргу в певній формі є критично необхідним з трьох головних причин:

1. **Високий зовнішній борг відлякує інвесторів та донорів і знижує кредитний рейтинг країни.** Це ускладнює реалізацію масштабних проєктів з міжнародними банками та фінансовими інституціями.

Обсяг збитків за знищене майно, у мільярдах доларів



Джерело: KSE

2. **Виплати по зовнішньому боргу виснажують запаси іноземної валюти, необхідної для купівлі виробничого обладнання, критично важливого для економічного відновлення** — від енергетики чи промисловості до будівництва.
3. **Зовнішній борг позбавляє державу можливості ефективно контролювати курс національної валюти.** Це значно ускладнює видачу внутрішніх позик, навіть за наявності трудових і виробничих ресурсів.

Без вирішення проблеми зовнішнього боргу економічне відновлення буде неефективним. Інвестиції не стануть каталізатором, а проєкти залишатимуться недофінансованими. Неможливість видавати внутрішні позики обмежить здатність держави підтримувати внутрішню економіку без радикального підвищення податків, що, своєю чергою, стримуватиме економічну активність.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ?

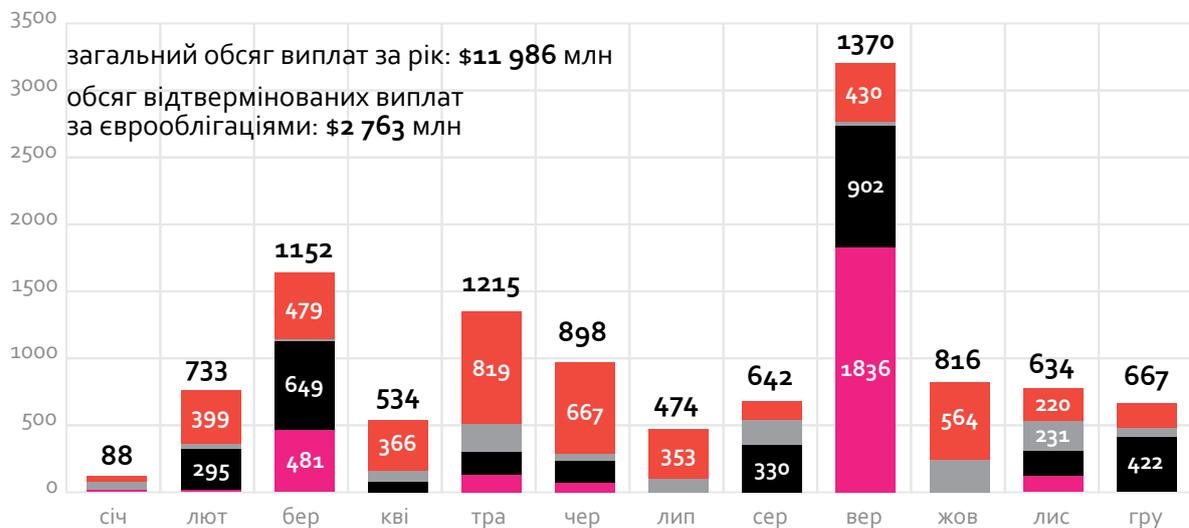
По-перше, можна **відмовитися від зобов'язань в односторонньому порядку**. До цього можна вдатися в екстремальній ситуації, адже такий крок матиме серйозні негативні наслідки, співставні з наслідками зовнішнього боргу. Дефолт впливає на фінансові рейтинги та ускладнює роботу з приватними та державними інвесторами.

Більш бажаним варіантом є **домовленість з кредиторами про скасування боргу**. У цьому випадку можливі рішення залежатимуть від типу кредитора. Усіх кредиторів можна умовно поділити на три категорії:

1. міжнародні фінансові організації — близько 40% боргу;
2. інші держави — близько 40% боргу;
3. приватні інвестори — близько 20% боргу.

ГРАФІК ТА ОБСЯГИ ПОГАШЕННЯ ЗОВНІШНЬОГО ДЕРЖАВНОГО БОРГУ В ІНОЗЕМНІЙ ВАЛЮТІ У 2023 РОЦІ, \$ МЛН

■ єврооблігації (відтерміновані) ■ валютні виплати внутрішньому уряду
■ виплати за боргом МВФ ■ інші виплати



Дані: Національний банк України, Міністерство фінансів України, Ukraine Economic Outlook
Джерело: mind.ua

МІЖНАРОДНІ ФІНАНСОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ

Серед міжнародних фінансових організацій найважливішими українськими донорами є МВФ та Світовий банк. МВФ має ряд програм та інструментів для роботи з надлишком боргу: Ініціатива для країн, що потерпають від бідності та мають великі обсяги заборгованості/ Багатостороння ініціатива зі списання заборгованості.

Такі програми допомагають країнам впоратися з боргами перед міжнародним організаціям та кредитором. Аби стати частиною програми, Україна має відповідати двом основним критеріям.

1. Обмежений дохід на душу населення

Ці програми насамперед передбачені для країн, що потерпають від бідності. Україна не відповідає стандартному визначенню бідної країни. Ба більше, під час війни вона зміцнила свої позиції в рейтингу доходів.

Варто пам'ятати, що ці дані можуть бути оманливими. На сьогодні **Україна підтримує рівень доходів населення завдяки кільком факторам:**

- масштабному відтоку населення;
- значній міжнародній допомозі;
- заморожуванню зовнішнього боргу;
- значним внутрішнім позикам для фінансування військового сектору.

Дефіцит робочої сили та стимулювання розвитку військового сектору через підвищення

зарплат для військових і працівників оборонно-промислового комплексу призводять до зростання доходів та зменшення нерівності. Але це не є сталим шляхом до економічного процвітання. **Якщо війна раптово припиниться, міжнародна допомога припиниться разом із нею, ця «бульбашка» лусне, що миттєво призведе до зuboжіння величезної кількості людей.**

2. Обсяг зовнішнього боргу України

Обсяг боргу України для МВФ сягає майже 16 млрд дол., що становить п'яту частину всіх виплат бідним країнам із високим рівнем боргу за всю історію (76 млрд дол.). Тому стандартні алгоритми МВФ для списання боргів бідним країнам у цьому випадку не застосовуються. Україна не відповідає критеріям бідної країни, що може ускладнити обґрунтування надання їй такої допомоги. Разом з тим, обсяг необхідної допомоги має бути надзвичайно великим, що може викликати спротив держав, які більшою мірою відповідають критеріям бідних країн. Це також, вірогідно, посилить розрив між Україною та її союзниками з Глобального Півдня.

Видача Спеціальних прав запозичення

Спеціальні права запозичення (СПЗ) — це міжнародний резервний актив, створений МВФ у 1969 році для підтримки світової валютної системи. Країни можуть використовувати СПЗ для розрахунків між собою та з міжнародними організаціями, а також для виплати боргів, денонінованих в іноземній валюті.

Ключові питання та зони реформ СПЗ

Питання	Мета	Що має статися
Негайно виділити СПЗ	Надати екстрену допомогу, поки йде обговорення інших	Вийти з патової ситуації щодо рішення по новій видачі СПЗ
Спростити та здешевити ціну використання СПЗ	Перетворити СПЗ на більш життєспроможний резервний актив, який зменшуватиме нерівність у доступі до міжнародних ліквідних засобів	Операційні зміни в правилах обліку, правилах, відсотковій політиці, а також потенційне розширення можливостей СПЗ, що дозволяло б використовувати їх за межами МВФ
Підтримувати регулярне виділення СПЗ залежно від потреби, а також спростити процес емітування нових СПЗ	Надати усім країнам безумовний доступ до міжнародних ліквідних засобів	Реформи, що надають доступ до міжнародних ліквідних засобів та забезпечують виділення СПЗ країнам, що потребують

Джерело: actionaidusa.org

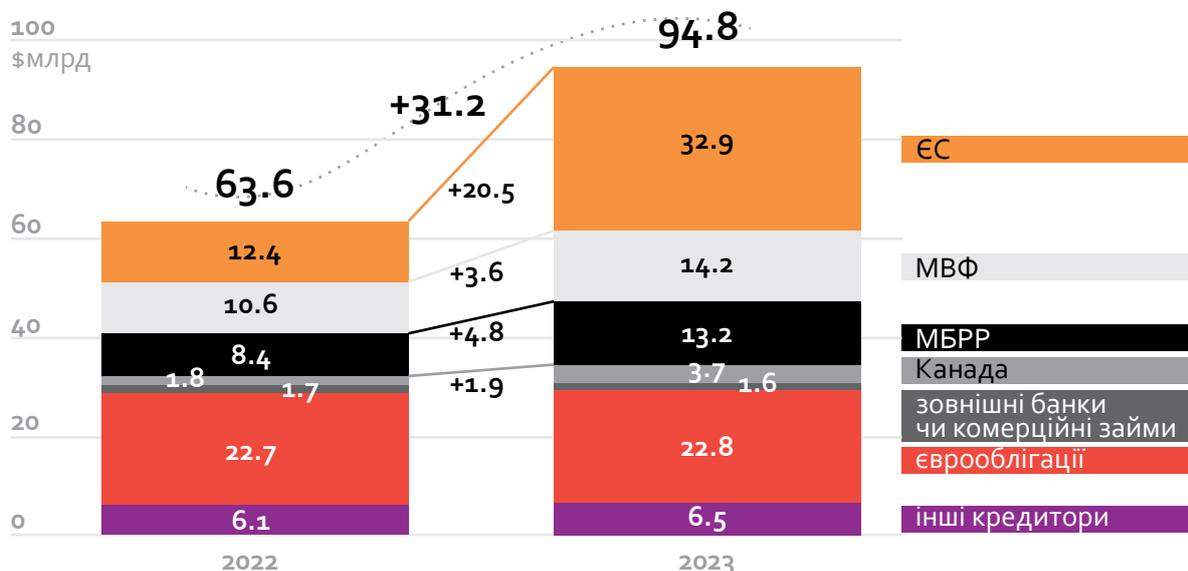
У 2021 році, через пандемію COVID-19, відбулася найбільша емісія СПЗ в історії — 650 млрд дол. В результаті більшість розвинених країн суттєво збільшили свої обсяги СПЗ. Вони не використовували їх для виплати боргів, а обміняли СПЗ на реальну валюту. За даними січня 2023 року, майже 90% виданих СПЗ залишаються «невикористаними» в резервах.

МВФ міг би створити спеціальний фонд СПЗ для погашення позик МВФ, до якого б долучилися розвинені країни, зацікавлені у відновленні України. Використання СПЗ для відновлення України та боргових проблем могло б стати прикладом сталих рішень і допомогло б іншим країнам, що опинилися в подібній ситуації.

Варто також втілити в життя рекомендації до-радчої високорівневої ради ООН щодо ефективного багатостороннього підходу. Слід імплементувати подібні пропозиції від міжнародного громадського сектору, зробити їх регулярними та прив'язати до конкретних індикаторів (наприклад, темпів росту), аби СПЗ автоматично нараховувалися країнам, що перебувають в кризі (кліматичній, природній, військовій тощо).

Ці кроки допоможуть скеровувати допомогу Україні та іншим потребуючим країнам, замість того, аби налаштовувати їх одна проти одної. Це також сприятиме зміцненню підтримки України з боку країн Глобального Півдня.

Динаміка зовнішнього боргу



Суми у звіті пораховані у доларах США для наочності й конвертовані за офіційним курсом НБУ, за середнім курсом періоду або за курсом станом на кінець періоду

Джерело: KSE

Уряди інших країн

Вочевидь, головними суверенними позичальниками України є країни G7 (переважно ЄС). У липні 2022 року вони одногосно погодилися відтермінувати виплати за українським зовнішнім боргом. Втім, коли йдеться про остаточне вирішення боргової проблеми, їхні думки розходяться. Очевидно, це суто політичне, а не фінансове рішення. **Навіть якщо всі вони одночасно скасують борг, це не вплине на відсоткове співвідношення їхнього балансу та резервів.**

Західний світ наразі вступив в епоху обмеженого доступу до ресурсів. Через це зростає інфляція, що, своєю чергою, призводить до кризи перерозподілу: різні соціальні групи прагнуть, аби ресурси надходили саме до них. Така ситуація ускладнює отримання будь-якої міжнародної підтримки.

З іншого боку, окремі сектори західної економіки значно збагатилися завдяки поточній геополітичній ситуації. Так, енергетичний сектор США та європейський військово-промисловий комплекс переживають найуспішніший за довгий час період.

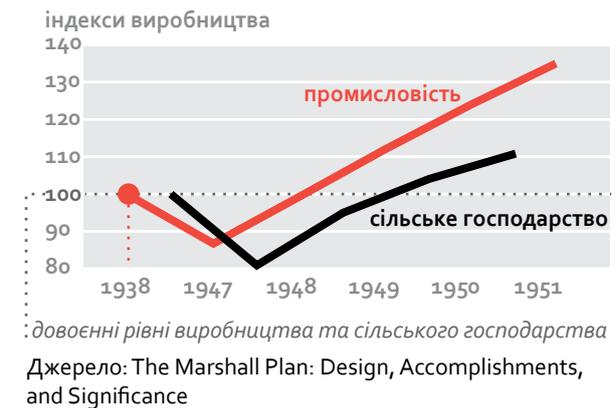
Як і план Маршалла, підтримка України не є одностороннім актом благодійності — більшість коштів надходить до країн G7. Отже, Україна матиме найбільше шансів отримати політичну підтримку щодо скасування боргу, якщо внесе це питання в програму, подібну до плану Маршалла.

Потрібен такий план відбудови, який підкреслюватиме взаємовигідний характер співпраці між Україною та країнами G7. Як і план Маршалла, він має насамперед передбачати регулювання купівлі промислових товарів з країн Великої Сімки.

В такому разі скасування боргу можна буде виправдати бажанням «поставити Україну на ноги» якнайшвидше. Якщо Україна стане не тільки отримувачем допомоги, а й перспективним економічним партнером, це матиме значну користь для всіх учасників.

Це також сприятиме запуску програм відновлення України ще до завершення війни. **Вся підтримка, яку Україна потребуватиме після війни — будівельна інфраструктура, житло, енергетика та оборона** — вже зараз потрібна навіть більш гостро. Проблеми відновлення, спричинені війною, такі як потреба в розширеному страховому захисті для бізнесу та збереження сталості інфраструктури в умовах війни, залишатимуться актуальними навіть під час будь-якого припинення вогню.

РЕЗУЛЬТАТИ ПЛАНУ МАРШАЛЛА



ПРИВАТНІ ІНВЕТОРИ

Відповідно до розрахунків JPMorgan, приватним інвесторам належить значна частина загального боргу України — 23,6 млрд дол., що становить близько $\frac{1}{5}$ чи 20% від загальної суми боргу. Працювати з приватними інвесторами — одне з найскладніших завдань, адже їх мотивують не так політичні причини, як економічна доцільність.

Класичний підхід до вирішення цієї проблеми полягає у заміні одного виду зобов'язань іншими, наприклад, з довгими строками погашення або нижчими процентними ставками. Подібну практику застосовували Аргентина та Ямайка.

Враховуючи український контекст, найкращим варіантом розвитку стане заміна актуальних зобов'язань на обіцянки пріоритетної участі в програмі відбудови України. Як уже зазначалося, **успіх програми відбудови значною мірою залежить від здатності залучити не тільки публічний, а й приватний капітал.** Можливо, обіцянки пріоритетного права викупу нових боргових зобов'язань, пов'язаних із конкретними проектами відбудови, стануть привабливими для кредиторів, готових відмовитися від претензій щодо поточного боргу.

Такі зобов'язання називаються правом першої відмови (ROFR). Воно гарантує особі чи групі осіб можливість першими викупити актив чи пасив (тобто бонд), перш ніж його запропонують іншим покупцям на ринку.

Зрозуміло, що в такому разі успіх перемовин великої мірою залежатиме від масштабів планів відбудови та обсягу зібраного публічного капіталу. Участь країн G7 є критичною для успішних перемовин з приватними інвесторами. Вони здатні зробити відновлення України довгостроковим та забезпечити його достатнім обсягом фінансування.

Інший критичний фактор — це нові зобов'язання, зроблені від імені організації, яка займається лише проектами відбудови України.

Такою установою може стати банк, створений спеціально для цієї мети, подібний до KfW (Кредитної установи для відновлення, Kreditanstalt für Wiederaufbau), заснованої в післявоєнній Німеччині у 1948 році в рамках плану Маршалла. В експертних колах вже активно обговорюється потреба створення такого банку. Окрема фінансова інституція, незалежна від політиків та підприємців, зменшить ризики для інвесторів та створить більш контрольоване середовище.

ОГЛЯД ДУМОК ЩОДО БОРГУ УКРАЇНИ

Безліч видатних економістів послідовно наголошують на важливості розв'язання проблеми українського зовнішнього боргу. Так, **Ерік Туссен** із Комітету зі скасування незаконного боргу (CADTM) вважає, що український борг має бути повністю скасований. Він наголошує, що борги приватним кредиторам та міжнародним фінансовим інституціям на зразок МВФ та Світового Банку є особливо складними, оскільки призводять до жорсткої економії, що загострює соціальні проблеми під час війни.

Економісти також перелічують складнощі та конфлікти, що виникають при скасуванні боргу, і наголошують на тому, що для успішного відновлення української економіки необхідно покінчити з борговим тиском.

Так, **Адам Туз** вказує, що хоча повний дефолт здається малоімовірним, тиск з боку кредиторів може призвести до серйозних економічних наслідків у той час, коли Україна страждає від війни.

Стаття **Олександра Кравчука** та **Девіда Бродера** підкреслює важливість скасування зовнішнього боргу України та вказує на несправедливі умови, за яких цей борг був накопичений.

Елліотт Долан-Еванс говорить про непослідовність стандартних методологій міжнародних організацій стосовно боргу країн, що перебувають у зтяжній війні. Його стаття пояснює, як за десять років війни Україна накопичила велику суму боргу і як політики міжнародних організацій посилюють економічні проблеми країни.

Оуен Дреа демонструє, як недалекоглядна політика Європейського Союзу веде Україну до майбутньої боргової кризи, і розповідає, чого історія Європи може нас навчити щодо ризиків такої політики.

Економісти, що займаються борговими політиками, одностайно вимагають скасування зовнішнього боргу України, усвідомлюючи, що без цього відновлення української економіки буде неможливим.

Наш звіт доводить, що проблема зовнішнього боргу України нерозривно пов'язана з будь-якими планами відновлення. Цей зв'язок має два виміри.

З одного боку, це ризик. Якщо борг не буде списаний, це може поставити під загрозу успіх будь-якої програми з відбудови економіки. Великий непогашений зовнішній борг посилить непевність, створюючи правові та фінансові труднощі для залучення зовнішніх (передусім приватних) інвестицій. У такому разі програма відбудови не стане каталізатором економічного зростання і не підвищить інвестиційну привабливість проектів відновлення.

З іншого боку, це нові можливості. Плани економічної відбудови України відкривають політичну можливість лобювати списання боргу, позиціонуючи це як вигідний крок для держави і приватних донорів. Україна може стати країною з сильною економікою, здатною залучити інвестиції від країн G7 та приватних інвесторів. Ці переваги переважають будь-які короткострокові вигоди від продовження кредитного тиску.

Усі ці фактори свідчать про необхідність адвокатувати списання зовнішнього боргу України, сприймаючи його як частину комплексного плану відбудови. Такий план має бути системним та працювати на всіх рівнях, користаючись політичними перевагами та нейтралізуючи недоліки України.

1. Міжнародні організації. Україна має домогтися єдиного надання СПЗ. Окрім того, кейс України повинен стати основою для лобювання прогресивних реформ СПЗ як інструменту для боротьби з глобальною нерівністю та нестійкістю міжнародної фінансової системи. Це дозволить об'єднати вимоги України, Глобального Півдня та найбідніших країн світу, що, своєю чергою, посилить підтримку програм відбудови України.
2. Державні донори. Країни Великої Сімки мають найближчим часом розпочати імплементацію плану відбудови, подібного до плану Маршалла, який буде позиціюватися як взаємовигідна співпраця на політичному рівні. Це допоможе побудувати в Україні

сучасну економіку та сприятиме розвитку промислової політики в країнах G7. Цей план можна і варто запровадити ще до повного закінчення війни. Він має враховувати, як саме війна впливає на різні регіони України. Першим етапом плану має бути створення надійної фінансової та страхової інфраструктури, яка дозволить кожному долару інвестицій залучити кілька доларів від незалежних інвесторів. План має зосереджуватися на фундаментальних сферах, які сприятимуть зростанню конкурентоспроможності та сталості економіки, зокрема на оборонному, енергетичному, житловому, інфраструктурному секторі тощо.

3. Робота з державними донорами залежатиме від прогнозованого успіху плану відбудови України та рівня його політичної підтримки країнами G7. **Чіткі політичні гарантії виконання зобов'язань та довгострокової стабільності зміцнять позиції України на перемовинах з приватними кредиторами.** Такий план має включати багаторічні фінансові стратегії, і його має бути політично складно заблокувати. Крім того, інвестори повинні мати змогу працювати в межах фінансової інфраструктури, ізольованої від внутрішніх політичних ризиків України. Особливий банк, створений спеціально для процесів відбудови, може підвищити привабливість нових зобов'язань та проєктів.

ОЛЕНА ТКАЛІЧ

ЖІНОЧА ЗАЙНЯТІСТЬ В УМОВАХ ВІЙНИ. ЧИ БУДУТЬ УКРАЇНКИ МАСОВО ОПАНОВУВАТИ «ЧОЛОВІЧІ» ПРОФЕСІЇ

Брак робочої сили в Україні змусив активізувати пошук стимулів для заохочення зайнятості жінок. Починаючи з 2017 року були скасовані норми у сфері жіночої зайнятості, які обмежували право жінок працювати на певних посадах, переважно з важкими умовами праці. Це було зумовлено як нестачею кадрів на ринку праці (спочатку через трудову міграцію, а пізніше — через російське вторгнення), так і з необхідністю адаптації українського законодавства до антидискримінаційних норм ЄС. У статті проведено аналіз цих змін та надано прогноз щодо того, чи допоможе така уніфікація законодавства покращити становище українських жінок на ринку праці.

ВСТУП

Україна в умовах російської агресії переживає нестачу робочої сили. Це зумовлено як масовим виїздом за кордон, переважно жінок, так і мобілізацією до лав армії, переважно чоловіків. Однак нестача кадрів у «жіночих» та «чоловічих» сферах має різну гостроту. Міграція, основна хвиля якої відбулася в перший рік великої війни, стосувалась переважно мешканців окупованих чи охоплених бойовими діями територій, де економічна активність стала неможливою, а також освічених жінок із великих міст, частина з яких була «білими комірцями» та могла працювати дистанційно. Посилення мобілізації у наступні роки вже переважно стосувалося «синіх комірців» і охоплювало всі регіони України. В результаті між «сектором реальної економіки» та армією виникла гостра конкуренція за технічних спеціалістів і представників робітничих професій, більшість з яких — чоловіки. Це вилилось у законопроект про «економічне бронювання» та ідеї про залучення трудових мігрантів. Одночасно з цим обговорюється питання залучення жінок до «чоловічих» професій.

Українське законодавство ще у 2017 році зняло ряд обмежень на залучення жінок до особливо складних та шкідливих професій. Того ж року Україна отримала безвіз з ЄС і почала відчувати брак кадрів на ринку праці. А на початку

війни, законом «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 № 2136-IX, було також знято обмеження на роботи жінок під землею. Втім, одночасно з цим закон обмежив трудові права, наприклад, дозволивши роботодавцю в односторонньому порядку зупиняти колективні договори в певних частинах, а також відмовляти у наданні відпусток працівникам, зайнятим у галузях критичної інфраструктури. Це, серед іншого, негативно вплинуло на становище медиків, абсолютна більшість яких є жінками.

Завданням цієї статті є аналіз змін в українському законодавстві щодо жіночої зайнятості, а також оцінка того, наскільки воно відповідає вимогам ЄС і стандартам недопущення дискримінації.

ГЕНДЕРНИЙ РОЗРІЗ УКРАЇНСЬКОГО РИНКУ ПРАЦІ ДО РОСІЙСЬКОГО ВТОРГНЕННЯ

За рік до війни в Україні було понад 15 млн зайнятого населення, з яких 48% становили жінки. Gender pay gap в Україні за офіційними даними складає близько 18% і має позитивну антидискримінаційну динаміку — у 2012 році він, наприклад, становив 22%. Втім, оскільки частина ринку праці знаходиться в тіні, реальний показник може бути іншим.

У будь-якому разі різниця між чоловічими та жіночими зарплатами в Україні, як і в усьому світі, спричинена вертикальною та горизонтальною нерівністю. В Україні досі мало жінок на керівних посадах та в політиці, що є основною причиною того, що країна займає лише 66 місце у 2023 році у [The Global Gender Gap Index](#). У питаннях охорони здоров'я та доступу до освіти показники значно кращі: серед людей з вищою освітою в Україні жінок більше, аніж чоловіків.

Щодо горизонтальної нерівності, то в Україні є помітна різниця між сферами, в яких працюють чоловіки та жінки, а також відповідна різниця в оплаті праці. Жінки переважно [зайняті](#) у сферах освіти, охорони здоров'я, обслуговуванні та торгівлі, де зарплати в середньому нижчі. Чоловіки частіше працюють у промисловості, транспорті, будівництві та силових структурах, де оплата вища. Завдяки державній політиці, що сприяє самозайнятості, близько 2 млн людей в Україні є фізичними особами-підприємцями. Жінок серед них більше, ніж чоловіків (59%), проте показово, що сфери їхньої діяльності відтворюють ту саму вертикальну та горизонтальну нерівності — жінки більше залучені до торгівлі та послуг, чоловіки — до ремонтних робіт.

Фактором, який у загальноосвітньому вимірі часто впливає на різницю в оплаті праці між жінками й чоловіками, є неповна зайнятість. В країнах ЄС майже половина жінок має такі умови праці. Однак в Україні лише 10% жінок мають неповний робочий день. Найнижчі зарплати в Європі не дозволяють українкам працювати на неповну ставку. Навпаки, часто люди мають [додатковий підріботок](#), окрім основної роботи. Також є різниця між кількістю зайнятих [чоловіків та жінок у віці, коли сім'ї зазвичай заводять дітей](#). Але ця різниця не є суттєвою, оскільки низькі зарплати не дозволяють сім'ям утримуватися коштом одного «годувальника».

Тож ситуацію на українському ринку праці до війни можна схарактеризувати як таку, де чоловіки й жінки переважно працевлаштовані та мають повну, а подекуди через низькі зарплати й понаднормову зайнятість. Проте жінки, які здебільшого зайняті в нижче оплачуваних сферах, заробляли менше, навіть попри те, що в середньому є більш освіченими. Це є характерним для більшості країн через феномен недооцінки жіночої праці, особливо у [сфері догляду](#).

Російське вторгнення у 2022 році скоротило українську економіку приблизно [на третину](#). Найбільше постраждали сфери будівництва (68%), переробної промисловості (50%), гуртової та роздрібною торгівлі, а також агропромисловий комплекс (30%). Тобто здебільшого «чоловічі» сфери, за винятком торгівлі.

Після того як економіка і ринок праці почали потроху відновлюватись, виникло питання дефіциту робочих рук, при чому саме «чоловічих». Хоча офіційної статистики немає, однак це опосередковано показують дані опитувань. Так, станом на червень 2024 року рівень безробіття оцінюють всього у 13%, тоді як до війни він становив 10%. Одночасно з цим рівень бідності (опитані, які змушені економити на їжі) становить 25,6%, порівняно з 15% до російського вторгнення. Це може свідчити про зростання кількості менш оплачуваних позицій, що більш характерні для «жіночої» сфери.

На нестачу чоловіків на ринку праці впливає не тільки служба в армії, але й страх мобілізації. Частина чоловіків [не бажає](#) працювати легально або звертатися до Служби зайнятості. За [даними](#) цього відомства, станом на липень 2024 року лише 110 тис. осіб мали статус безробітного. До війни їх було втричі більше.

Зрештою це призводить до поступово залучення жінок до «чоловічих» професій. Так, у [дослідженні](#) Конфедерації роботодавців України зазначено: *«Після мобілізації чоловіків до ЗСУ на середніх та великих підприємствах виник значний дефіцит кадрів, тому на вакантні місця переводять жінок. Така практика існує у сферах металообробки та переробки агропродукції на виробництвах з високим рівнем автоматизації, якщо можна швидко провести перенавчання. Часто робота на новій посаді потребує від жінок виконання певних фізичних навантажень. Така практика шириться, зокрема, у меблевій промисловості»*.

Один з найбільших агрокомпаній, Kernel, також [зазначає](#), що почала залучати жінок до роботи операторами котельні та на виробництві. Найбільший металургійний комбінат [«АрселорМіттал»](#) та Київський метрополітен також оголосили про залучення жінок і окремі курси для них. Однак столичне метро майже одразу потрапило до [скандалу](#), оскільки на співбесіді жінок фактично вмовляли не йти на «чоловічі» спеціальності. Єдиною державною ініціативою, яку вдалося знайти, є [програма](#) Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України щодо навчання жінок на водійських

курсах. Загалом оцінити масштаби програми перенавчання жінок на робітничі спеціальності складно через відсутність офіційної статистики. Але, у будь-якому разі, такі кроки стали можливими завдяки змінам у законодавстві щодо жіночої зайнятості.

ЧОМУ В УКРАЇНІ ІСНУВАЛИ ЗАБОРОНЕНІ ДЛЯ ЖІНОК ПРОФЕСІЇ

В Україні можна виділити три основні віхи, пов'язані зі змінами щодо жіночої зайнятості.

- Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», прийнятий у 2005 році, який, зокрема, забороняє в оголошенні про вакансії вказувати стать та іншу інформацію, що не стосується професійних якостей.
- Скасування у 2017 році Міністерством охорони здоров'я свого наказу № 256 від 1993 року «Про затвердження Переліку важких робіт та робіт зі шкідливими й небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок». Цей наказ обмежував жінкам доступ до більш ніж 450 професій. Наприклад, їм було заборонено працювати машиністками поїзда метро або водолазки. Однак Кодекс законів про працю досі містив обмеження щодо застосування праці жінок у нічний час або на підземних роботах. Хоча в реальності ці норми часто обходили — наприклад, у сфері послуг чи медицині, де переважно працюють жінки, цілодобова праця є звичною, а в промислових регіонах жінки часто працюють шахтарками.
- Повністю ці обмеження, хоча і тимчасово, зняв Закон «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», прийнятий на початку російського вторгнення. Тепер жінки за власною згодою можуть офіційно працювати вночі, на важких, шкідливих і небезпечних роботах, а також на підземних роботах.

Оскільки Державна служба статистики не веде облік зайнятого населення в гендерному розрізі, а після початку російського вторгнення взагалі не публікує відповідні дані, важко оцінити, наскільки ефективними були зміни у залученні жінок до «чоловічих» професій. Зменшення гендерного розриву в оплаті праці більше пов'язують із регулярним зростанням з 2015 року мінімальної зарплати, яку отримують переважно жінки.

Причини існування заборонених для жінок професій в Україні були пов'язані з економічною

кризою та безробіттям наприкінці існування Радянського Союзу та на початку незалежності. Їх було легше «вивести» з ринку праці, аби зменшити конкуренцію. Схожий історичний приклад можна навести з Польщі після Другої світової війни, коли через дефіцит робочої сили жінки займали традиційно «чоловічі» професії через брак у повоєнний період робочої сили. Вже в наступному десятилітті їх поступово витіснили чоловіки, що прибували з сільських регіонів у міста. Іншим інструментом виведення жінок з ринку праці стала відпустка по догляду за дитиною: у повоєнні роки, коли жінок активно залучали до відбудови, тривалість відпустки становила лише декілька місяців, а в 1989 році, на тлі економічного колапсу, вона зросла до трьох років.

Ідеологічно такі обмеження пояснювалися піклуванням про жінок і, головним чином, їхньою репродуктивною функцією. В Україні на початку незалежності до цього додалися спроби повернутися до «традиційних цінностей», властивих усім пострадянським країнам того часу. Проте у 2000-х роках ріст дефіциту робочих рук та прагнення інтегруватися до ЄС підштовхнули країну до перегляду політики у сфері жіночої зайнятості.

ЯК У ЄС ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ГЕНДЕРНУ РІВНІСТЬ НА РИНКУ ПРАЦІ

Країни ЄС дуже неоднорідні щодо забезпечення гендерної рівності — якщо, наприклад, Фінляндія займає 3-тє місце в *The Global Gender Gap Index*, то Італія — 79-те, а Чехія — 101-ше. Однак у сфері антидискримінаційних норм трудового законодавства стандарти ЄС, які поширюються на всі країни-члени, є достатньо послідовними й лишаються головним орієнтиром для України.

Угода про Асоціацію містить Главу 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей», відповідно до якої Україна має узгодити з нормами ЄС положення, що стосуються трудового законодавства, антидискримінації та гендерної рівності, а також здоров'я і безпеки праці. Тобто одночасно зі скасуванням заборонених для жінок професій чи інших обмежень, що вважаються дискримінаційними, ЄС також ставить високі вимоги до умов праці, балансу між життям і роботою та розподілом доглядових обов'язків для працівників та працівниць з дітьми. Зрештою, такий підхід формує складну, переплетену та взаємодоповнюючу систему трудового і соціального права.

Це забезпечується наступними правовими актами:

- Європейська соціальна хартія (переглянута, 1996), яку називають найповнішим каталогом трудових прав і яка відображена в первинному або вторинному законодавстві ЄС, містить наступні норми: 1) визнається право працюючих жінок у разі материнства на особливий захист. Держави мають регламентувати залучення до робіт у нічний час вагітних жінок, жінок, які нещодавно народили, а також жінок, що годують дітей. Матерям з грудними дітьми слід надавати перерви, тривалість яких достатня для годування дитини; 2) особи із сімейними обов'язками, які працюють або бажають працювати, не мають піддаватись дискримінації. Їхні трудові обов'язки не повинні суперечити сімейним, наскільки це можливо. Сторони забезпечують обом батькам можливість отримувати відпустку по догляду за дитиною після відпустки по вагітності та пологах. Тривалість та умови цієї відпустки мають визначатися національним законодавством, колективними договорами або практикою. Хартія забороняє залучення вагітних жінок, годуючих жінок і жінок, що нещодавно народили, до підземних та інших шкідливих робіт.
- Директива Ради 89/391/ЄЕС, у статті 15 якої передбачено захист особливо чутливих до ризику груп (*particularly sensitive risk groups*) від специфічних небезпек. Передусім йдеться про заходи з підвищення безпеки працюючих вагітних жінок та матерів, які активно впроваджує ЄС.
- Директива Ради 92/85/ЄЕС «Про вжиття заходів, що сприяють покращенню безпеки та гігієни праці вагітних жінок, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць» (1992) не забороняє працю таких жінок на шкідливих роботах, а радше вводить докладну регламентацію щодо умов праці. Наприклад, роботодавець не може відмовити жінці у прийнятті на певні види робіт, але зобов'язаний увільнити її від виконання трудових обов'язків на час вагітності.
- Директива Європейського Парламенту та Ради 2006/54/ЄС щодо забезпечення застосування принципу рівних можливостей та рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості (перероблена, 2006) встановлює орієнтири для визначення праці рівної цінності, аби ті, хто зазнали дискримінації, могли обґрунтувати свої претензії. Допускаються позитивні дії, покликані досягнути фактичної рівності між

статтями, а також надається право матерям повернутися на ту саму чи аналогічну посаду після відпустки по догляду за дитиною, без погіршення умов праці, з правом на покращення умов праці, яке вони мали б за час відсутності.

- Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2019/1158 «Про баланс між роботою та життям батьків та опікунів та скасування Директиви Ради 2010/18/ЄС» (2019) узагальнила положення про соціальні відпустки, що надаються в державах ЄС: 1) *maternity leave* — материнська відпустка у зв'язку з вагітністю й пологами (декретна відпустка), яку отримують жінки незадовго до і після народження дитини; 2) *paternity leave* — батьківська відпустка для тат після пологів; 3) *parental leave* — відпустка після декретної/батьківської, яку може взяти будь-хто з батьків для догляду за дитиною; 4) *carers' leave* — відпустка опікунів, що надається працівникам, які доглядають за родичем. Директива також встановлює право татам брати оплачувану батьківську відпустку тривалістю не менше 10 робочих днів після народження дитини. Також обом батькам гарантується право на відпустку по догляду за дитиною на певний термін, яку можна використати до досягнення дитиною 8 років. Також працівники, родичі яких потребують догляду, мають право отримати п'ять додаткових днів відпустки на рік, а також право вимагати гнучких форм організації робочого часу до досягнення дитиною певного віку (принаймні до 8 років). У разі звільнення під час таких відпусток тягар доведення того, що звільнення не пов'язане з реалізацією зазначених прав, покладається на роботодавця.

На базі наведеного вище законодавства можна зробити висновок, що основні гарантії, пов'язані із зайнятістю жінок в ЄС, можна поділити на три категорії:

1. захист здоров'я та психосоціального добробуту жінок (оплачувана відсутність на роботі для проходження медичних оглядів, обов'язок роботодавця визначити небезпечні для репродуктивного здоров'я фактори на робочому місці, право на відмову від важких, понаднормових чи нічних робіт під час вагітності та післяпологового періоду);
2. позитивні заходи та недискримінація (пропонування вакансій передусім жінкам як менш представленої статі, покладення на роботодавця тягара доведення відсутності статевої дискримінації при оплаті праці,

створення представницьких органів жінок, з якими роботодавець має консультуватися з широкого кола питань — від доступу до соціальної інфраструктури до поліпшення умов праці);

3. рівний розподіл обов'язків та недискримінація (право працюючих перейти на неповний робочий час для догляду за хворими родичами з компенсацією втраченого заробітку коштом бюджету, право обох батьків перейти на гнучкий графік робочого часу, дистанційну роботу або неповну зайнятість — аж до досягнення дитиною віку принаймні 8 років, надання батьку оплачуваних відпусток при народженні дитини, заборона на залучення батька до понаднормових робіт без його згоди).

В Україні всі три пункти мають обмежене вираження:

4. після скасування переліку заборонених професій лишилась лише норма КЗпП про право вагітної жінки тимчасово перейти на легшу роботу. Водночас відсутній перелік шкідливих для вагітних чи молодих матерів робіт або виробничих факторів, що унеможлиблює їхнє автоматичне переведення на інші посади;
5. право на неповний робочий день через обов'язки по догляду за дітьми (надається лише до 3 або 14 років, якщо дитина має інвалідність) чи іншими членами сім'ї залежить від домовленостей із роботодавцем та призводить до пропорційного зменшення зарплати;
6. відпустка для тата при народженні дитини становить максимум 14 днів неоплачуваної та до 14 днів оплачуваної відпустки, причому тривалість останньої залежить від волі роботодавця. До того ж через воєнний стан для працівників критичної інфраструктури всі відпустки, крім відпустки по вагітності та пологах, можуть бути скасовані. Відпустка по догляду за дитиною триває 3 роки (або 6 у деяких випадках), однак вона є неоплачуваною і лише номінально зберігає право повернутись на робоче місце.

Антидискримінаційні механізми в Україні взагалі перебувають у зародковому стані. Законодавчих стимулів, які зобов'язували б роботодавців забезпечувати реальну рівноправність, наразі не існує. Ба більше, домовленості, закріплені в колективних договорах, можуть бути легко скасовані Законом №2136 на період воєнного стану.

Зважаючи на європейський вектор розвитку, Україна орієнтується на законодавство ЄС. Проте варто також розуміти відмінності між ситуацією на ринку праці в Україні та Євросоюзі. І справа не лише у воєнному стані. Цікаво, що і в Україні, і в ЄС станом на 2021 рік у промисловості було зайнято лише 13% жінок. Абсолютна більшість працює у сфері послуг (74% та 84% відповідно), де умови праці вважаються менш важкими (однак в Україні ця сфера є низькооплачуваною і значною мірою перебуває в тіні). Суттєва відмінність полягає в тому, що 10% українок зайняті в сільському господарстві, тоді як в ЄС цей показник становить лише 1%. Крім того, у сфері послуг в ЄС працює на 10% більше чоловіків, ніж в Україні.

У підсумку маємо ситуацію, коли громадяни ЄС більше зайняті у сфері послуг, де питання безпечних умов праці стоїть менш гостро, а гнучкий робочий графік — більш доступний. В Україні ж, навпаки, більше людей працюють в сільському господарстві, а через війну й мобілізацію зростає кількість жінок у промисловості (хоча передбачити масштаби поки важко). Проте як агросектор, так і промисловість пов'язані з високими ризиками на робочому місці, тож безпека праці має бути в пріоритеті.

Законодавство ЄС забезпечує дотримання стандартів безпеки через ефективну інспекційну діяльність уповноважених служб. Натомість в Україні триває курс на дерегуляцію, яка ще більше посилилась під час війни. Передусім це виражено у введеному під час воєнного стану мораторію на перевірки робочих місць органами Державної служби України з питань праці. Загальна тенденція до дерегуляції трудових відносин посилює вразливість жінок.

Іншим гострим питанням для жіночої зайнятості в Україні є поєднання роботи та догляду. Перехід зі сфери послуг до промисловості значно обмежує можливість гнучкого графіка, що, вірогідно, стримує жінок від опанування «чоловічих професій».

На початку 1990-х у промисловості працювало втричі більше жінок, ніж сьогодні, проте з того часу змінилися суспільні норми та очікування щодо догляду за дітьми та материнства. Якщо в радянський та пострадянський період «холодний догляд» — із активним залученням державної підтримки на рівні ясел та дитсадків — вважався прийнятним, то тепер домінує модель інтенсивного материнства, яка передбачає активну залученість матері у виховання та розвиток дитини. Водночас доступність дитсадків поступово скорочується.

Під час війни в більшості регіонів садочки та школи працюють із обмеженнями через недостатню кількість укриттів. Також хронічною проблемою залишається брак персоналу в оплачуваній доглядовій сфері через наднизькі зарплати. Виховательки дитсадків отримують мінімалку, яку уряд планує «заморозити» на 3 роки. Якщо припустити, що через низьку оплату праці люди будуть переходити з цієї сфери в більш прибуткову промисловість, це ще більше ускладнить доступ до садків і, відповідно, закрие шлях на ринок праці для багатьох жінок.

Особливо болючим викликом для України є неможливість розподілу обов'язків з догляду в багатьох сім'ях, оскільки чоловіки мобілізовані. Навіть для тих, хто працює на цивільних посадах, можливості для участі в догляді скорочуються. Зокрема, вони не можуть скористатися навіть мінімальними пільгами, такими як двотижнева відпустка при народженні дитини.

Наразі видається, що, скасувавши обмеження на використання жіночої робочої сили, Україна водночас зробила мало для забезпечення гнучкого робочого графіка, справедливого розподілу доглядових обов'язків та належного захисту здоров'я і життя працівників та працівниць. Усі ці фактори створюють несприятливі умови для покращення ринку праці та його наближення до європейських стандартів. Це, своєю чергою, зменшує шанси на масове залучення жінок до роботи в Україні. За таких обставин перейти до «чоловічих» посад у промисловості будуть готові переважно жінки без доглядових обов'язків або ті, хто готові ризикнути власним здоров'ям і навіть життям.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Хоча картина залучення жінок до «чоловічих» професій в Україні виглядає радше тривожно, існують механізми для поліпшення ситуації. Важливо не повертатися до архаїчного переліку заборонених для жінок професій, а натомість враховувати реальні ризики, межі відповідальності та баланс між оплачуваною і неоплачуваною доглядовою працею. Тож для безпечного та ефективного залучення жінок до роботи в промисловості слід зробити наступне:

Скасувати **мораторій на перевірки робочих місць** Державною службою України з питань праці. Це критично важливо для гарантії безпечних умов праці для всіх працівників та запобігання мобінгу.

Визначити обґрунтовані обмеження для вагітних жінок та молодих матерів, які працюють у шкідливих умовах. Ці обмеження мають діяти лише в кон-

кретні періоди, базуватися на наукових дослідженнях і регулярно переглядатися державою, а не встановлюватися безстроково для всіх жінок, як це було раніше. У ЄС контроль за їхнім дотриманням покладено на роботодавця.

Запровадити право на скорочений робочий день зі збереженням повної зарплати для працівників із доглядовими обов'язками (наприклад, коштом субсидій роботодавцям із бюджетних джерел). Наразі в Україні діє норма про скорочений робочий тиждень (до 36 годин) на шкідливих виробництвах, тож її доцільно розширити на сферу догляду.

Розширити доступ до **якісної доглядової інфраструктури**. Це означає не лише збільшення кількості місць у дитсадках, а й підвищення зарплат виховательок та доглядового персоналу до рівня хоча б середньої зарплати в країні. Також необхідно розробити механізми підтримки для сімей, які не можуть скористатися державними послугами догляду через війну або інші обставини.

Розвивати механізми, які б посилили голос жінок та надали їм повноваження ухвалювати рішення разом з роботодавцем. Уповноважені з гендерних питань повинні обиратися працівницями, а не призначатися роботодавцем. Ухвалення гендерно чутливих рішень неприпустиме без проведення консультацій з уповноваженими особами. Профспілки повинні стояти в авангарді змін, впроваджуючи демократичні механізми, які дозволять жінкам претендувати на керівні посади.

Усі наведені вище рекомендації не обмежуються виключно періодом воєнного часу. Вони залишатимуться актуальними і в мирний час, коли чоловіки повернуться з фронту, а Україна буде прагнути побудувати справедливе та гармонійне суспільство.

СЕРГІЙ ГУЗЬ

ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОФСПІЛКОВОГО РУХУ В УКРАЇНІ

Українській профспілковий рух може відіграти ключову роль у післявоєнній відбудові країни та її інтеграції до Європейського Союзу. Проте нині профспілки перебувають у глибокій кризі, опинившись під тиском війни та ультраліберальної політики уряду. Їхня чисельність сягнула історичного мінімуму, а права зазнали значних обмежень. Вкрай важливо відновити спроможність профспілок активно впливати на соціальний діалог та відстоювати економічні й трудові інтересів працівників, адже це матиме довгострокові наслідки для майбутнього країни.

ПРО СТАН СПРАВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Одним із ключових викликів для українського суспільства є справедлива післявоєнна відбудова, яка має включати більш прогресивну соціально-економічну політику уряду, орієнтовану на широкі верстви населення. У цьому процесі профспілки та їхні міжнародні партнери можуть відігравати вирішальну роль, використовуючи можливості соціального діалогу. Насамперед це стосується покращення трудового законодавства, створення гідних умов праці, забезпечення справедливої оплати, стабільних та орієнтованих на європейські стандарти соціальних гарантій, включно з пенсійним забезпеченням. Крім того, профспілки здатні відіграти важливу роль у перекваліфікації працівників, що стане критично важливим під час повернення біженців в Україну та структурних змін в її економіці.

Однак сьогодні, в умовах війни, профспілки стикаються з низкою серйозних проблем: їхніх членів мобілізують на фронт, мільйони українців змушені залишати свої домівки та переселятися в інші регіони або виїжджати за кордон, а ті, хто залишаються, часто працюють під російськими обстрілами, ризикуючи життям та здоров'ям. Фінансові й економічні наслідки війни перетворили життя багатьох українців та українок на постійну боротьбу за виживання: втрата робочих місць, інфляція та необхідність

жорсткої економії стали повсякденною реальністю. Усе це посилює кризу профспілкового руху, адже через фінансові труднощі та нестабільність кількість членів профспілок суттєво скоротилася.

Окрім безпосередніх загроз, існують явно несприятливі політичні умови для українських профспілок. Неоліберальні реформатори скористалися так званім «вікном можливостей», яке створила війна, аби змінити баланс економічних інтересів і фактично усунути профспілки від участі в процесах реформування та відбудови. Влада використовує війну, щоб змінити баланс сил між підприємцями та профспілками, максимально обмежуючи вплив останніх на поточні економічні процеси, а також на майбутнє відновлення та реконструкцію країни.

У 2022 році депутати від правлячої партії та урядовці прийняли низку законів (зокрема, закон «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» №2136-ІХ від 15 березня 2022 року, закон №2352-ІХ від 01 липня 2022 року щодо зміни оптимізації трудових відносин та змін до Кодексу законів про працю, законів «Про відпустки», «Про оплату праці» та інші), які радикально обмежили профспілкові права та права на робочих місцях. Як заявляли ініціатори цих змін, військові дії вимагали тимчасових поступок на користь бізнесу. І хоча

підставою для таких заходів стала війна, значна частина цих законодавчих ініціатив була розроблена ще до початку конфлікту в рамках стратегії лібералізації праці та дерегуляції економіки, запропонованої правлячою партією України після її перемоги на виборах у 2019 році. Тоді ці плани зустріли рішучий спротив профспілок, включно з погрозами загальнонаціонального страйку. Проте з початком війни уряд заборонив страйки, а його риторика полягає в тому, що через російську агресію українська держава більше не має можливості забезпечувати трудові права, соціальний захист чи переваги працевлаштування.

Таким чином, українські профспілки опинилися в делікатній ситуації — і саме тут можуть допомогти їхні міжнародні партнери. Оскільки публічні політичні дії та протести є неприйнятними під час війни, українські профспілки потребують солідарності, підтримки та допомоги як з боку міжнародного профспілкового руху, так і профспілок окремих країн або донорів.

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

Після проголошення незалежності України в жовтні 1990 року було створено Федерацію незалежних профспілок України (ФНПУ), яка стала правонаступником Української республіканської ради профспілок, яка на той час налічувала понад 25 млн членів. Декларацію про заснування Федерації підписали 25 республіканських галузевих профспілок і 24 регіональні міжпрофспілкові об'єднання. Сьогодні такою організацією є Федерація профспілок України (ФПУ).

Пізніше в Україні утворилося ще кілька великих профспілок: Конфедерація вільних профспілок України (КВПУ), Федерація профспілок транспортників України, Асоціація всеукраїнських профспілок і профоб'єднань «Єдність», Асоціація Автономних Профспілок України. Разом із ФПУ вони входять до Спільного представницького органу — профоб'єднання, що представляє інтереси профспілок у Національній тристоронній соціально-економічній раді для переговорів з урядом та роботодавцями. Найвпливовіші з них — ФПУ та КВПУ, які також є членами Міжнародної конфедерації профспілок (МКП) та Європейської конфедерації профспілок (ЄКП).

Федерація профспілок України (ФПУ) — найбільший представницький національний профспілковий центр України, що представляє інтереси 2 929 млн працюючих. До її складу входять 46 всеукраїнських галузевих профспілок, які об'єднують 33 991 первинну профспілкову організацію, 909 районних, 484 обласних та київських організацій, 423 міських, 997 об'єднаних профспілкових організацій, 43 територіальних профспілкові організації та 25 територіальних профспілкових об'єднань у всіх регіонах України.

Федерація профспілок транспортників України (ФПТУ) об'єднує понад 370 тис. працівників у складі восьми всеукраїнських профспілок: залізничної, автомобільної, авіаційної, морського та водного транспорту.

Конфедерація вільних профспілок України (КВПУ) об'єднує 15 всеукраїнських профспілок: працівників гірничої промисловості, автомобільного, авіаційного та залізничного транспорту, охорони здоров'я, освіти і науки, підприємств. Її чисельність — 170 тис. осіб.

До складу **Об'єднання всеукраїнських профспілок і профоб'єднань «Єдність» (ОВПП «Єдність»)** входять 6 всеукраїнських профспілок: працівників енергетики, поліції, морського транспорту, сфери страхування та фінансової діяльності, залізничного транспорту, загальною чисельністю понад 155 тис. членів.

Об'єднання всеукраїнських автономних профспілок (ОВАП) об'єднує 160 тис. спілчан 8 всеукраїнських профспілок: працівників Національної академії наук України, Збройних Сил України, Державної фіскальної служби, машиністів, працівників малого та середнього підприємництва, харчової та переробної промисловості.

Крім того, існують менш численні незалежні або автономні профспілки, такі як профспілка «Захист праці», а також профспілки, що об'єднуються навколо ініціатив громадських організацій «Соціальний рух» та «Трудові ініціативи», які мають більш виражене політичне спрямування лівого напрямку. Проте їхній вплив на загальну ситуацію в профспілковому русі наразі залишається обмеженим.

¹ <https://ntser.gov.ua/profspilky/profspilkovi-obyednannya/>

Попри те, що СРСР розпався понад 30 років тому, українській профспілковий рух все ще перебуває на етапі переходу від радянської моделі. Аналізуючи історичний контекст його розвитку, можна виокремити кілька ключових факторів, що драматично вплинули на цей процес.

1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ

У Радянському Союзі, зокрема в Українській РСР, профспілки називали «школа комунізму» — за висловом Леніна. Вони були інтегрованою частиною системи управління, виконуючи роль посередника між державою та робітниками. Профспілки брали участь в організації трудових процесів у промисловості, сільському господарстві, освіті, медицині та культурній сфері, а також у питаннях соціальної політики.

Профспілки мали широкі повноваження, зокрема право законодавчої ініціативи. Держава була зобов'язана узгоджувати з ними свої постанови у відповідних сферах. Також профспілки керували пенсійним і соціальним забезпеченням, страховими фондами й численними об'єктами соціальної інфраструктури — від санаторіїв до культурно-дозвільних установ, які ще у 1960-х роках перейшли з державного управління до профспілкового.

Практично кожен радянський громадянин, починаючи зі студентських років, автоматично ставав членом якоїсь профспілки. На момент здобуття незалежності 1991 року в Україні налічувалося понад 25 млн членів профспілок із 27 млн працездатного населення.

Наступні соціально-економічні реформи в Україні призвели до різкого скорочення як управлінських, так і соціальних функцій профспілок, що значно послабило їхню здатність ефективно захищати права своїх членів. Так, Пенсійний фонд і всі фонди соціального страхування були передані з ведення профспілок у державне управління. Профспілки втратили можливість керувати цими фондами на користь своїх членів та впливати на рівень пенсійного й соціального забезпечення.

Внаслідок драматичних реформ рівень соціального забезпечення катастрофічно знизився, не покриваючи навіть мінімальних потреб для виживання. І хоча відповідальність за таку політику несуть уряд та парламент, падіння зарплат і скорочення соціальних стандартів вдарило й по профспілках, значно знизивши мотивацію до вступу чи продовження членства.

Зниження стандартів соціального забезпечення триває й досі, що продовжує впливати на проф-

спілковий рух. За словами Григорія Осового, голови ФПУ, близько 1 млн людей залишили профспілки через неможливість сплачувати членські внески у зв'язку з катастрофічно низькими зарплатами (мінімальна зарплата в Україні становить близько 150 євро на місяць після сплати податків).

2. ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ

Економічні реформи, що проводилися в Україні останні 30 років, суттєво змінили ринок праці. Якщо в 1991 році більшість трудових ресурсів була зайнята в державному секторі, що автоматично передбачало членство в профспілках, то з початком приватизації та розширення приватного сектору економіки розподіл трудових ресурсів став дуже нерівномірним.

За даними на 2021 рік (до початку повномасштабного вторгнення Росії), кількість зайнятого населення становила 15,6 млн осіб (із 17 млн працездатного населення, без урахування мешканців Криму та окупованих частин Донецької й Луганської областей). З них 83% працювали за наймом (згідно з Державною службою статистики), а ще 15% вказали, що є самозайнятими. При цьому рівень неформальної (тіньової) зайнятості офіційно становив близько 20%, тоді як, за оцінками експертів, він досягав 30% і вище.

На третій рік війни кількість зайнятого населення скоротилася до 10,5 млн осіб, із яких офіційно працевлаштовані лише близько 8 млн.

Сектори економіки з неформальною та тіньовою зайнятістю є найменш охопленими профспілками, оскільки відсутність трудових договорів унеможливує доведення зв'язку працівника з роботодавцем, що перешкоджає легальній діяльності профспілок.

На думку опитаних експертів та представників профспілок, є величезні складнощі з організацією профспілок на підприємствах приватної форми власності, особливо тих, що належать транснаціональним корпораціям (ТНК). Представники ФПУ також зазначають, що на зниження профспілкового членства вплинуло широке застосування аутсорсингу на підприємствах та скорочення зайнятості внаслідок впровадження нових технологій.

3. ДЕМОГРАФІЧНА КРИЗА

Важка й тривала соціально-економічна криза, посилена війною, призвела до значного скорочення чисельності населення України, зокрема її працездатної частини. З 1992 року в країні спостерігається стабільна тенденція до зниження народжуваності та стрімкого зростання

смертності, яка у першій половині 2024 року втричі перевищувала рівень народжуваності.

Останній перепис населення в Україні проведено у 2001 році, що унеможлиблює точну оцінку чисельності населення, у тому числі й кількості працюючих осіб, які потенційно могли б бути залучені до профспілок. Війна, окупація та масова міграція ще більше ускладнили статистичні оцінки.

Нині за більшістю статистичних даних чисельність населення України оцінюється в межах 35–37 млн осіб, хоча деякі експертні оцінки вказують на значно нижчі цифри — від 28 до 30 млн. Для порівняння, у 1992 році в Україні проживало близько 52 млн осіб. Таким чином, скорочення чисельності населення за ці роки коливається від 37% за оптимістичними оцінками до 46% за песимістичними.

Однак, якщо порівняти демографічні показники, темпи скорочення працездатного та зайнятого населення з динамікою зменшення кількості членів профспілок, то можна побачити, що остання втричі перевищує будь-який із цих показників. Наприклад, тільки чисельність ФПУ зменшилась із 25 млн у 1991 році до 4 млн у 2021 році, а станом на 1 січня 2024 року становила лише 2,8 млн осіб. Отже, скорочення чисельності членів профспілок не можна пояснити виключно демографічними чи економічними кризами.

4. Вплив війни на членство в профспілках

Агресія Росії проти України спричинила дві хвили масового відтоку членів профспілок. Перша хвиля 2014 року, після анексії Криму та початку війни на Донбасі, призвела до втрати членів профспілок, які залишилися на окупованих територіях Криму, Донецької та Луганської областей. Загалом у цих індустріальних регіонах проживало до 5 млн українців.

Друга хвиля відтоку розпочалася з повномасштабним вторгненням Росії у 2022 році. Близько 6,7 млн українців були змушені виїхати за кордон, ще близько 8 млн стали внутрішньо переміщеними особами. Частина громадян опинилася на новоокупованих територіях Запорізької та Херсонської областей. Мобілізація чоловіків для участі у військових діях, робота медичних працівників і допоміжного персоналу армії також суттєво вплинули на членство в профспілках.

За оцінками Федерації профспілок України (ФПУ), переміщення та мобілізація, спричинені війною, означають, що близько мільйона людей вийшли з профспілок, які входять до федерації. Галузеві організації Конфедерації вільних профспілок України (КВПУ) втратили приблизно третину свого членства, попри

спроби компенсувати втрати через кампанії із залучення нових членів та навчання активістів у Дніпрі та Харківській області.

Запровадження воєнного стану суттєво обмежило здатність профспілок чинити опір урядовій політиці. В Україні заборонені страйки, масові протести та демонстрації, діє негласна цензура на публічну сувору критику уряду. Як зізналися у ФПУ, цей тиск змусив профспілки у перші місяці війни прийняти жорстку урядову політику обмеження трудових прав і прав профспілок, зокрема ухвалення закону про зміни трудових відносин в умовах воєнного стану.

Надалі профспілки змушені були зосередити свою активність в урядових та парламентських комісіях і комітетах, де шляхом внесення поправок до законопроектів та проєктів постанов уряду намагалися покращити свої позиції. Проте, за словами Осового, ця діяльність є малоефективною, оскільки дві третини запропонованих профспілками поправок відхиляються.

Затяжна війна та еміграція українців можуть призвести до ще більшої втрати членства в профспілках у майбутньому.

5. Суперечки щодо майна профспілок і судові втручання проти профспілкових діячів

Особливо чутливою сферою, де український уряд просунувся у своєму антипрофспілковому порядку денному, стали законопроекти щодо конфіскації майна профспілок, які були повторно активовані та прийняті в першому читанні українським парламентом у листопаді 2022 року.

Законопроекти передбачають повернення активів профспілок радянських часів під контроль уряду України, незважаючи на кампанії міжнародних профспілок і занепокоєння, висловлене Міжнародною організацією праці (МОП). Остання разом із ЄС прямо вимагали від українського уряду відкликати ці законопроекти та провести консультації з ФПУ. Водночас міністр економіки України стверджував, що передача майна необхідна з огляду на житлову кризу, спричинену переміщенням великої кількості людей.

Хоча ці законопроекти були прийняті парламентом лише у першому читанні, вони можуть бути повторно активовані й винесені на остаточне голосування. Що ще важливіше, вони не містять переліку профспілкових активів, які уряд має намір конфіскувати. Державне агентство АРМА вже заморозило 311 профспілкових активів. Один з авторів закону заявив, що ці

активи мають бути приватизовані, що суперечить офіційним заявам про їх використання для розв'язання житлової кризи.

Водночас у 2022 році посилювався неформальний тиск на профспілки: збільшилась кількість позовів та арештів майна. У грудні 2022 року Державне бюро розслідувань висунуло звинувачення заступнику голови ФПУ у нібито незаконному продажу спірного майна ще у 2019 році. Київський суд взяв під варту представника ФПУ, призначивши заставу в розмірі 124 млн грн (близько 2,8 млн євро), і відсторонив його від посади, що можна кваліфікувати як втручання в профспілкову діяльність.

На думку ФПУ, ці дії спрямовані на підризу фінансової стабільності профспілок, що послаблює їхню здатність працювати в Україні. У профспілковому керівництві зазначають, що це також можна розцінювати як спробу залякати профспілкових лідерів та змусити їх діяти інакше. Наразі організація готує позов до Європейського суду з прав людини у разі остаточного схвалення парламентом [законопроєкту №6420](#).

Влітку 2023 року спроби конфіскації майна профспілок активізувалися після того, як екснардеп Сергій Каплін ініціював медійну кампанію з вимогою відставки голови ФПУ Григорія Осового. У межах цієї кампанії пролунали заклики передати майно профспілок на реабілітацію та медичні потреби українських ветеранів. На червневому засіданні Ради ФПУ Каплін намагався усунути все керівництво профспілки, заручившись підтримкою групи військових ветеранів та кількох профспілкових організацій. Однак більшість членських організацій ФПУ, а також сама Рада ФПУ, не підтримали цю ініціативу.

Згодом Каплін [зареєстрував](#) власну організацію, Конфедерацію профспілок України, позиціонуючи її як альтернативу ФПУ. Серед керівників цієї організації — Олена Дума, яка також очолює АРМА, державне агентство, що заморожило понад 300 активів профспілок. Ініціатива, яку Каплін просуває нині, була зареєстрована ще у 2017 році під назвою «Профспілковий наступ» і, ймовірно, була пов'язана з Думою. На запитання про потенційний конфлікт інтересів (Конфедерація прагне бути конкурентом ФПУ, а її голова Каплін намагається вивести майно з-під контролю ФПУ), Дума відповіла, що «використовує свої повноваження виключно у зв'язку із завданнями та функціями» її агентства.

У лютому 2024 року український уряд запропонував парламенту розширити повноваження

АРМА, щоб спростити передачу заморожених активів для потреб реабілітації та забезпечення житлом ветеранів та їхніх родин. Голова ФПУ Григорій Осовий зазначив, що федерація «активно працює над глобальним проєктом», щоб санаторії та інші профспілкові об'єкти «працювали на реабілітацію» ветеранів.

6. ПОЛІТИЧНИЙ ТИСК ТА АНТИПРОФСІЛКОВА ПРОПАГАНДА

Попри те, що в Декларації про державний суверенітет, Акті проголошення незалежності України та Конституції України країна проголошується соціальною державою, за всі ці роки не було створено громадських інститутів, які б розробляли та реалізовували соціальну політику. Якщо до 1991 року ключову роль у цій сфері відігравали профспілки, то в перші роки незалежності їхні функції були передані державним органам. Управління пенсійним та іншими фондами соціального страхування перейшло до спеціальних органів управління, сформованих на тристоронній основі — за участі профспілок, роботодавців та держави. Однак, оскільки держава є одним із найбільших роботодавців, вплив профспілок на формування соціальної політики значно зменшився.

Важливо також зазначити, що політична трансформація України відбувалася не лише під гаслами боротьби за незалежність і проти колоніальної політики Росії, але й у контексті дискредитації комуністичних, соціалістичних та загалом будь-яких лівих рухів. Профспілки часто подавалися у медіа як рудимент радянської системи. Причому без жодного розрізнення між «старими», сформованими ще за часів СРСР, і «новими» незалежними профспілками, що утворилися вже в роки незалежності. Усі вони однаково дискредитувалися як «прорадянські» чи корумповані. Формування олігархічної моделі держави з монополією великих бізнесменів на засоби масової інформації ще більше посилювало антипрофспілкову риторику у ЗМІ.

У перші роки незалежності України профспілки мали великий вплив на формування політичного представництва. Багато кандидатів у депутати, починаючи від парламенту та закінчуючи місцевими органами самоврядування, висувалися з профспілкового середовища та здобували мандати. Тому наступним кроком для обмеження політичного впливу профспілок стало позбавлення їх та трудових колективів права висувати кандидатів для участі у виборах.

Політичний тиск на профспілки зростав щоразу, коли вони починали активно обстоювати права своїх членів або організовувати чи загрозувати організувати страйки.

Наймасштабніший страйковий рух в історії незалежної України відбувся влітку-восени 1993 року, коли страйкували 230 із 250 шахт. Це супроводжувалося пішими маршами шахтарів на Київ. Під тиском профспілок і страйкового комітету в країні оголосили дострокові парламентські та президентські вибори, що призвели до зміни влади (але не соціальної політики).

У 1994–1997 роках уряд ініціював низку судових позовів з метою конфіскації майна профспілок на користь держави. Тоді суди відмовили уряду, але подібна практика відновлювалась щоразу, коли профспілки вступали в конфлікт із владою. Ця тенденція загострилася після Помаранчевої революції 2004 року та Революції гідності 2014 року. Нові уряди намагалися взяти під контроль найбільше профспілкове об'єднання країни — ФПУ. Поряд із судовими спробами конфіскувати майно профспілок почастишали випадки відкриття кримінальних справ проти їхніх лідерів у зв'язку з майновими суперечками.

Політичний тиск на профспілки ще більше зріс із початком російської агресії проти України. Як повідомили деякі з опитаних експертів, неназвані представники влади погрожували закрити профспілки та оголосити їхніх лідерів посібниками Росії, якщо ті організовуватимуть масові акції протесту чи страйки у період воєнного часу. Хоча погрози не були публічними, вони суттєво обмежили можливості профспілок чинити опір масштабним змінам у трудовому законодавстві та обмеженню прав працівників, що розпочалися з березня 2022 року.

Паралельно уряд підтримав таємну спробу створити нову платформу для соціального діалогу за межами чинного офіційного форуму — Національної тристоронньої соціально-економічної ради. У липні 2023 року Сергій Каплін стверджував, що звернувся до Офісу прем'єр-міністра України та кількох народних депутатів із проханням створити нову «Раду профспілкових лідерів» для вирішення актуальних проблем профспілкового руху. Голова правлячої партії Олена Шуляк і голова парламентського комітету з питань соціальної політики Галина Третякова звернулися до Кабінету Міністрів з проханням підтримати цю пропозицію. За словами Капліна, нова рада буде «як парламент для профспілок», де зможуть працювати як керівництво ФПУ, так і рядові активісти.

Кабінет Міністрів зазначив, що новий орган об'єднає нових профспілкових лідерів і ветеранів для обговорення соціально-економічної політики під егідою уряду. Водночас жоден із

профспілкових лідерів не підтвердив, що чув про цю ініціативу раніше чи що вона обговорювалася всередині профспілкового руху. ФПУ заявила, що ця ідея може бути «прямим втручанням у діяльність профспілок».

На думку експертів і представників профспілок, існує ризик, що нова рада буде використана для послаблення ролі традиційних профспілкових об'єднань, таких як ФПУ та КВПУ, на користь контрольованих урядом структур. У листі до українського уряду Європейська конфедерація профспілок висловила «глибоку стурбованість» цими подіями, зазначивши, що така рада може суперечити соціальній моделі ЄС.

ЩО МОЖНА ЗРОБИТИ ТА ПОЗИЦІЇ РЕЛЕВАНТНИХ АКТОРІВ

У червні 2024 року, після майже десятиліття розмов про перспективи вступу України до ЄС, європейські лідери погодилися надати країні статус кандидата та окреслили рамки майбутніх переговорів.

Для українських профспілок це мало два чітких наслідки. По-перше, трудова та соціально-економічна політика України мала поступово узгоджуватися з нормами ЄС. По-друге, ЄС став важливим орієнтиром і потенційним джерелом підтримки у випадках конфліктів з урядом, як з погляду політичних структур, так і через свої норми та принципи.

ЄС має чіткі керівні принципи та норми щодо соціального діалогу, які регулярно доводяться до відома українського уряду в рамках двосторонньої угоди, зокрема після надання Україні статусу кандидата. Однак залишається відкритим питання, наскільки серйозно ці зобов'язання сприймаються обома сторонами.

Враховуючи активне прагнення України вступити до ЄС, це створює можливість посилити тиск на уряд з метою зміни його ставлення до профспілок. Для самих профспілок це шанс завершити перехід від радянської моделі функціонування та управління до сучасної європейської моделі.

Покращення соціального діалогу

В Україні існує спеціальний закон «Про соціальний діалог», проте на практиці соціальний діалог функціонує погано, що визнають усі його учасники. Особливо це стосується національного рівня, де діалог працює вкрай неефективно. Водночас на галузевому, регіональному та локальному рівнях профспілки мають кращі результати в досягненні домовленостей.

Головним майданчиком соціального діалогу на національному рівні є Національна тристороння соціально-економічна рада, в якій на паритетних засадах представлені профспілки, роботодавці та держава. Однак, за інформацією ФПУ, з серпня 2022 року ця рада практично не працює.

Існують й інші майданчики для соціального діалогу на національному рівні: комітети парламенту та уряду, спільний представницький орган профспілок та інші. За минулий рік профспілки розглянули близько 700 актів та проєктів рішень уряду. Проте, за словами Осового, близько $\frac{2}{3}$ пропозицій та поправок профспілок відхиляються. Участь профспілок у соціальному діалозі перетворилася на формальність, а уряд та парламент в умовах заборони на страйки та акції протесту мають можливість повністю ігнорувати їхні пропозиції чи позицію.

Також відомі випадки, коли уряд намагався імітувати соціальний діалог, виносячи його за межі інститутів, встановлених національним законодавством та МОП. Це здійснюється шляхом створення форумів, конференцій та інших подібних заходів за участю «громадянського суспільства», представленого часто організаціями, що підтримують поточну політику уряду. Підмінюючи соціальний діалог із репрезентативними організаціями громадським діалогом із «громадянським суспільством», держава створює механізми ігнорування позиції профспілок.

Особливо критичне ставлення до чинних інститутів та партнерів соціального діалогу демонструє голова парламентського Комітету з питань соціальної політики та прав ветеранів Галина Третякова. Виступаючи на публічних заходах, вона не лише висловлює недовіру до об'єднання профспілок чи роботодавців, але й наполягає на створенні альтернативних майданчиків для соціального діалогу із залученням «зацікавлених громадських організацій». Такий підхід фактично блокує чинні процедури соціального діалогу та нівелює роль профспілок.

На галузевому, регіональному та локальному рівнях основною проблемою соціального діалогу залишається репрезентативність і участь у ньому роботодавців. Багато з них ігнорують переговірні процедури й відмовляються визнавати досягнуті угоди або виконувати відповідні договори. І хоча нещодавно було ухвалено закон, який дозволяє уряду поширювати дію галузевих, регіональних чи локальних договорів на всі підприємства, на практиці цей механізм не застосовується. А з урахуванням масової відмови роботодавців виконувати зобов'язання за

колективними договорами, це ще більше послаблює захист трудових прав і підриває ефективність соціального діалогу.

Наразі в Україні діє Генеральна угода щодо регулювання основних принципів та норм реалізації соціально-економічної політики й трудових угод на 2019–2021 роки. Ця угода не переглядалася, звіту про реалізацію її положень немає. Її дію продовжено автоматично до підписання нової Генеральної угоди. Проблема цієї угоди в тому, що вона не враховує масштабних змін у соціальних, економічних та трудових відносинах, викликаних пандемією COVID-19, війною та спричиненими нею економічними потрясіннями, а також значних змін у трудовому законодавстві України. Фактично Генеральна угода втратила свою актуальність.

Те саме стосується й галузевих угод, більшість з яких розроблялися на основі Генеральної угоди та були підписані сторонами у період 2019–2021 років. Ця ситуація яскраво демонструє реальний стан соціального діалогу в Україні.

Залучення профспілок до реформування ринку праці

В лютому 2022 року, скориставшись кризою, що виникла після російського вторгнення, правляча партія Зеленського ухвалила кілька важливих реформ трудового законодавства України, які назвали «повномасштабною атакою» на трудові права.

По-перше, у березні 2022 року український парламент прийняв закон №2136 «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», який суттєво обмежив права працівників (щодо робочого часу, умов праці, звільнення та компенсації після звільнення) і збільшив важелі впливу роботодавців на робочу силу. Роботодавці можуть збільшити робочий тиждень із 40 до 60 годин, скоротити відпустку та скасувати додаткові дні відпочинку. Вони також отримали більшу гнучкість у наймі працівників. Одне з положень закону дозволяє роботодавцям призупинити трудовий договір. Це не припиняє трудових відносин повністю, але зупиняє оплату праці та відсторонює працівника від роботи. Закон також дозволяє призупинити окремі положення колективних договорів і обмежує права профспілок на робочих місцях.

По-друге, у липні 2022 року український парламент ухвалив закон №2434, поданий ще у 2021 році. Він дозволяє роботодавцям малих і середніх компаній укладати індивідуальні угоди з працівниками поза межами національного трудового законодавства. Закон про лібералізацію

фактично стверджує, що роботодавці та працівники є рівноправними партнерами в переговорах і можуть складати власні трудові договори без жодних посилань на трудове законодавство. Контракт, а не закон чи профспілка, стає центром будь-якої суперечки. На стадії проєкту цей закон різко критикували спільний проєкт ЄС та МОП за порушення конвенцій МОП. Завдяки лобюванню українських профспілок його ухвалили лише на час війни, а не як постійний законодавчий акт.

Водночас було запропоновано кілька потенційно позитивних змін, спрямованих на приведення українського законодавства у відповідність зі стандартами ЄС, зокрема нові гарантії проти домагань і знущань на робочому місці та новий [закон №2937](#) про колективні договори.

Втім, ці нові ініціативи реалізовувалися в умовах, коли можливості профспілок чинити опір урядовій політиці були суттєво обмежені воєнним станом. В Україні заборонені страйки, масові акції протесту та демонстрації, існує негласна цензура жорсткої критики влади в публічних місцях. Як визнали у ФПУ, цей тиск змусив профспілку прийняти обмеження трудових прав і профспілкової діяльності у березні 2022 року.

Згодом профспілки були змушені зосередити свою діяльність у різних урядових і парламентських комісіях та комітетах, де вони могли покращити свої позиції шляхом внесення поправок до законопроєктів та проєктів урядових постанов. Однак, на думку лідера ФПУ Григорія Осового, ця діяльність значною мірою виявилася неефективною. За словами лідерів профспілок, міжнародна адвокація стала одним із небагатьох ефективних важелів тиску на українську владу.

Залучення профспілок до відбудови України

Станом на середину 2024 року загальна вартість компенсації економічних збитків для України оцінюється щонайменше в 486 млрд дол. США. Це визначає масштаби завдань із відбудови, які постають перед країною паралельно з оборонною війною проти Росії.

Процес міжнародної координації відновлення розпочався спільними зусиллями уряду України та західних партнерів у рамках Конференції відновлення України (URC), офіційного щорічного заходу. Наразі відбулося три конференції: у 2022 році — в Лугано, у 2023 — в Лондоні, а в 2024 — у Берліні.

Оскільки країни-донори навряд чи зможуть покрити весь обсяг необхідних інвестицій, український уряд запропонував програму відбудови,

засновану на неоліберальних принципах із пріоритетом для приватного сектору. Це створює ризики того, що зусилля з реконструкції підпорядковуватимуться корпоративним інтересам, а не потребам української громадськості.

У цьому контексті відомі реформатори стверджують, що в бюджеті України, необхідному для підтримки опору Росії, немає коштів на трудові права, соціальні пільги чи захист працівників. Це було особливо помітно на Лондонській конференції 2023 року, де високопосадовець з команди президента Зеленського відкрито заявив про наміри продовжити дерегуляцію трудового законодавства, навіть попри його невідповідність нормам ЄС.

ПОТРЕБА У НАВЧАННІ

Україна переживає соціально-економічну кризу: численні робочі місця та громади знищено, багато людей шукають нові професії та можливості працевлаштування. Однією з ключових сфер, де зосереджується попит на роботу, є ремонт і реконструкція, що вимагають перекваліфікації кадрів.

Щоб задовольнити цей попит, будівельна профспілка «Профбуд» [започаткувала](#) мережу неформальних центрів професійного навчання для внутрішньо переміщених осіб. Ці центри пропонують короткострокові курси (10–15 днів) для отримання нових кваліфікацій та формування резерву кваліфікованих працівників для майбутніх проєктів реконструкції. Деякі з центрів створено у партнерстві з роботодавцями, вони пропонують курси з охорони праці, встановлення вікон, сантехніки та інших будівельних навичок.

Ці навчальні центри відповідають високим стандартам робочих умов, сприяють членству в профспілках і є елементом соціального партнерства, необхідного для відновлення України. Ідея полягає не в тому, щоб реформувати весь сектор професійного навчання країни, а в тому, щоб показати приклад напередодні масштабної відбудови країни.

Наразі «Профбуд» планує розширити програму коштом донорської підтримки.

1. ПІДТРИМКА ПРОФСПІЛОК ТА ПРОФСПІЛКОВОГО РУХУ НА ІНСТИТУЦІЙНОМУ РІВНІ

Більшість великих профспілкових об'єднань має усталену інституційну базу та достатньо ресурсів для продовження своєї діяльності. Проте для підтримки нових ініціатив зі створення профспілкових організацій у комерційному секторі, особливо в галузях, не охоплених профспілковим рухом, необхідна додаткова фінансова та інституційна підтримка. Така підтримка має бути комплексною, поєднуючи фінансування з програмами профспілкового навчання та забезпеченням інтеграції або кооперації з уже наявними профспілковими структурами. Це дозволить не лише забезпечити стійкість нових ініціатив, а й посилить спільні можливості профспілок у боротьбі за трудові права і покращення умов праці.

Оскільки сотні тисяч українців наразі перебувають у Німеччині, профспілки могли б залучити їх до своїх мереж та ознайомити з передовими практиками профспілкової роботи. Це може включати організацію курсів із профспілкової діяльності та активізму для тих, хто планує повернутися в Україну. Налагодження профспілкових контактів у Німеччині зміцнить зв'язок українських біженців з профспілковим рухом в Україні, незалежно від того, до яких профспілок вони належали раніше. Це особливо важливо для молоді, яка не має досвіду членства в профспілках.

Крім того, можна організувати навчання чи обмін досвідом для профспілкових активістів в Україні, зокрема з питань адвокації чи мобілізації робочої сили, оскільки ці тактики будуть вирішальними для здатності українських профспілок захищати свої інтереси в майбутньому.

Більш скоординовані зусилля з організації делегацій солідарності, які відвідуватимуть Україну, можуть сприяти встановленню партнерських відносин, необхідних для ефективнішої підтримки як під час війни, так і у післявоєнний період, а також для проведення кампаній із захисту інтересів. Це може включати програму «побратимства» профспілок з їхніми галузевими колегами в Україні або поширення детальної інформації про ефективні та доступні методи адвокації.

Окремо слід відзначити важливість підтримки медіа-спроможностей профспілкових організацій, навчання їхніх активістів сучасним засобам медіакомунікації, просування власного порядку денного та позицій в національних ЗМІ, а також побудови соціального діалогу за допомогою засобів масової комунікації.

2. ПІДТРИМКА СПРОМОЖНОСТЕЙ ПРОФСПІЛОК У ПЕРЕГОВОРАХ З УРЯДОМ

Профспілки в Німеччині та інших країнах можуть підтримати українських колег у вимогах справедливого відновлення для всього суспільства, включно з працівниками, а не лише з підприємствами. Уряди та профспілкові об'єднання мають вимагати участі українських профспілок у переговорах про відновлення України, на рівних умовах з бізнесом та владою, зокрема в питаннях безпеки праці, робочих умов, створення захищених робочих місць та рівня заробітної плати. Права профспілок і працівників, які були обмежені під час бойових дій, мають бути відновлені відразу після закінчення війни та початку відновлення України.

Крім того, через європейських профспілкових партнерів профспілки з усього світу можуть сприяти імплементації європейських директив щодо зайнятості в Україні. Це дозволить перетворити соціальний діалог з формальної практики на реальну політику української влади.

Реконструкція має відбуватися з відкритим доступом міжнародних організацій до процесу моніторингу дотримання українським урядом і компаніями стандартів безпеки праці та інших умов, передбачених конвенціями МОП та Загальними гарантіями праці. Необхідно вимагати від українського уряду гарантій ефективної роботи Держпраці, зокрема її належне фінансування. Ця інспекція повинна отримати безперешкодний доступ до перевірки умов праці на підприємствах усіх форм власності у разі надходження скарг про порушення безпечних умов праці.

Слід підтримати українські профспілки в роботі справедливого законодавства щодо організації та проведення страйків, зокрема на національному рівні. Таке законодавство є особливо важливим для відновлення впливу профспілок, оскільки нинішні умови обмежують їхні права і порушують соціальний діалог.

Особливу увагу варто звернути на спроби української влади замінити соціальний діалог «громадянським діалогом», з якого виключені профспілки. Натомість слід підтримати відновлення ефективного соціального діалогу на рівні уряду, орієнтуючись на передовий досвід ЄС у його організації.

Необхідно підтримати зусилля ФПУ щодо скасування законодавства, яке дозволяє конфіскацію майна профспілок, особливо коли таке втручання не має соціально обґрунтованої мети, а є інструментом розправи чи послаблення профспілок.

ОЛЕНА ТКАЛІЧ

ЯК НЕХТУВАННЯ ТРУДОВИМИ ПРАВАМИ ЗАТРИМУЄ ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС

Оцінка прогресу України на шляху до членства в ЄС, проведена у Брюсселі, виявила критичні недоліки в соціальній політиці та сфері зайнятості. Яка ж реальна ситуація в цих сферах, і як відновлення зайнятості стане передумовою для відновлення України?

У жовтні 2024 року Європейська комісія оприлюднила [звіт](#) про стан виконання Україною своїх зобов'язань у рамках європейської інтеграції. Документ засвідчив критичну ситуацію у сфері зайнятості та соціальної політики. [Порівняльний аналіз](#) серед країн-членів пакету розширення показав, що Україна посіла найнижчу позицію в цій сфері. Це єдина країна серед десяти, яка отримала 1 бал (найближчим сусідом є Косово з 1,5 бала).

Основними перешкодами на шляху до європейської інтеграції визначено слабку охорону праці, невідповідність трудового законодавства асquis ЄС через недостатню участь соціальних партнерів, а також обмежені повноваження трудових інспекцій. Ці проблеми були спричинені не стільки російською агресією проти України, скільки обраною задовго до 2022 року стратегією дерегуляції, усунення держави від корекції дисбалансів і витіснення профспілок з публічної сфери. Оцінки ЄС мають стати підґрунтям для переосмислення політики зайнятості з більшою увагою до прав працівників.

Цей аналіз зосереджується на основних проблемних темах, визначених Європейською Комісією: *трудовому законодавстві, політиці зайнятості, соціальному діалозі, соціальному захисті, охороні праці та безпеці на робочих місцях.*

РЕАКЦІЯ ДЕРЖАВИ НА ВИКЛИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ

Європейська комісія визнає нестачу точних даних щодо зайнятості, але наводить кілька показників за 2023 рік: 56,7% участі в робочій силі та рівень безробіття, що оцінюється у 19,2%. За останніми [даними](#) Пенсійного фонду України, кількість найманих працівників становила 8,76 млн осіб і поступово зменшується. Скорочення формальної зайнятості викликає занепокоєння, адже це означає, що дедалі менше людей мають доступ до стабільних і передбачуваних умов праці. Розвиток сектору зайнятості залишається спонтанним, незважаючи на те, що роль держави в інших сферах під час війни зростає.

Ключовим гравцем у сфері зайнятості є Державна служба зайнятості (ДСЗ), функції якої зазнають динамічних змін. Уряд має на меті трансформувати цю структуру в орган, що сприяє працевлаштуванню через набуття навичок, пошук роботи та започаткування бізнесу, а не просто виплачує соціальну допомогу. Серед досягнень, на які чиновники посилаються з 2022 року:

- у межах проекту «Армія відновлення» [видано](#) понад 200 тис. направлень на роботи з відновлення України;
- близько 30 тис. людей (переважно жінок) [пройдуть](#) перекваліфікацію в рамках освітнього проекту «Reskilling Ukraine»;
- понад 22 тис. осіб [стали переможцями](#) грантової програми «Власна справа».

Однак, за словами заступника Міністра економіки, такі цифри — це «крапля в морі», тоді як потреба України в працівниках вимірюється мільйонами. Ключовою проблемою економіки залишається велика частка економічно неактивного населення: близько 8 млн українців не працюють і не шукають роботу. Показники свідчать про те, що дедалі менше людей готові покладатися на державу у випадку втрати роботи: у 2023 році послугами Державної служби зайнятості (ДСЗ) скористалися 660 тис. людей, тоді як у 2022 році їх було понад 1 млн. Це також відображає тенденцію до різкого зменшення кількості офіційно зареєстрованих безробітних через погіршення умов їхньої підтримки.

Зміни у бюджеті Фонду соціального страхування на випадок безробіття між 2023 і 2024 роками також є показовими. Видатки на матеріальну підтримку безробітних збільшилися лише на 1%, тоді як витрати на розвиток мікропідприємництва зросли на 44%.

Незважаючи на безпрецедентний дефіцит робочої сили, спричинений міграцією та мобілізацією, середня заробітна плата в Україні залишається найнижчою в регіоні (близько 400 євро), а реформи стримують легальну зайнятність.

1. По-перше, існують обмеження прав працівників і профспілок, запроваджені Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» №2136 (далі — Закон №2136). Наприклад, працівникам стало важче домовлятися про підвищення заробітної плати та додаткові пільги у колективних договорах, оскільки роботодавці можуть призупиняти їхню дію.
2. По-друге, тимчасові положення Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» №1533-III обмежили максимальну тривалість виплат під час воєнного стану до 90 календарних днів, а максимальний розмір допомоги по безробіттю обмежено мінімальною заробітною платою. Деякі з цих обмежень, ймовірно, зберігаються і в мирний час.
3. По-третє, виплати у випадку травмування чи смерті працівників критичної інфраструктури згідно із Законом №2980 практично не здійснюються через надмірно бюрократизований механізм.
4. По-четверте, органи Державної служби України з питань праці не здійснюють ефективний контроль у трудовій сфері. Слабкість трудових інспекцій полягає у тому,

що вони не дозволяють виявляти незадекларовану роботу, масштаби якої в Україні вимірюються мільйонами осіб.

Розглядаючи бар'єри до працевлаштування, не можна ігнорувати певні гендерні аспекти. Чоловіки підлягають мобілізації, що сприяє їхньому невключенню в офіційний ринок праці. Водночас недостатня зайнятність серед жінок потребує окремого аналізу.

Наразі менше половини жінок залучені до робочої сили (48,7%), хоча практично всі заходи зі сприяння зайнятості спрямовані саме на них. Близько 80% осіб зі статусом безробітних — це жінки. Таким чином, погіршення умов соціальної підтримки безробітних є переважно проблемою жінок.

Основні причини відставання України у сфері жіночої зайнятості:

1. **Послаблення правових гарантій для працівниць.** Закон №2136 знизив рівень захисту жінок, зокрема працюючих матерів, шляхом:
 - зняття обмежень на залучення до понад-нормової та нічної роботи;
 - надання роботодавцям права відмовляти у наданні відпусток (зокрема, щорічних відпусток для матерів);
 - вимоги до внутрішньо переміщених осіб (ВПО), 56% з яких є жінками, проходити випробувальний термін перед працевлаштуванням.

Також експерти UN Women у контексті проблем захисту працівниць від дискримінації згадують обмеження повноважень трудових інспекцій у період воєнного стану.

2. **Зростання тягаря доглядової праці.** Говорячи про високі показники економічної неактивності населення, заступниця Міністра економіки Тетяна Бережна зазначила, що це, серед іншого, зумовлено неможливістю багатьох жінок поєднувати роботу та сімейні обов'язки. Доступність закладів догляду та освіти зменшилася. Через регулярні повітряні тривоги нормальне функціонування дитячих садків та шкіл є нестабільним, а кількість таких закладів, розташованих в укриттях, залишається незначною. Багато жінок змушені залишати дітей вдома, але дистанційна освіта вимагає присутності дорослих поруч. Не всі жінки можуть працювати дистанційно відповідно до Кодексу законів про працю України, що призводить до їхнього виключення з офіційного ринку праці.

Крім того, жінки змушені доглядати за близькими, які постраждали від війни — як за ветеранами бойових дій, так і за тими, хто постраждав у цивільному житті внаслідок обстрілів. У період повномасштабного вторгнення кількість осіб з інвалідністю зросла на 300 тис. З огляду на те, що чоловіків з інвалідністю на 20% більше, ніж жінок, можна припустити, що саме жінки виконують роль опікунів для своїх чоловіків, синів і батьків.

3. Небажання усувати бар'єри для жінок на ринку праці та акцент на самозайнятості.

Не вирішуючи описаних вище бар'єрів для входу жінок у робоче середовище, уряд просуває жіночу самозайнятість як ідеалізовану альтернативу. Наявні програми впроваджуються під гаслами досягнення гендерної рівності, балансування сімейних обов'язків і подолання гендерного розриву в оплаті праці. Більшість новостворених малих бізнесів очолюють жінки.

Однак перехід працівників у сферу мікропідприємництва має довгострокові ризики:

- умови праці самозайнятих осіб не регулюються;
- сплачується менше податків;
- найважливіше — відсутній захист з боку профспілок та трудових інспекцій.

Ця модель зайнятості означає перекидання тягаря держави на населення. Замість розвитку мережі дитячих садків та центрів догляду держава пропонує жінкам гнучкість у власному бізнесі. Однак така діяльність не може гарантувати стабільного доходу, регулярного відпочинку та добробуту.

ТРУДОВІ ІНСПЕКЦІЇ: ЧИ ЦІКАВИТЬ ВЛАДУ, ЩО ВІДБУВАЄТЬСЯ НА ПІДПРИЄМСТВАХ?

Розповсюдження самозайнятості тісно пов'язане з неформальною працею. Європейська Комісія наголошує, що Україна не досягла прогресу у боротьбі з цим явищем.

З 2021 року в Україні відсутній законодавчий акт, який регулює діяльність трудових інспекцій. Через це роботодавці майже завжди ставлять під сумнів законність перевірок, що здійснюються Державною службою України з питань праці (ДСЗП). Тому загальна сума штрафів за порушення у сфері праці становить приблизно 50–60 млн гривень на рік, а фактично роботодавці сплачують ще менше. У той самий час штрафи за порушення податкового законодавства традиційно вимірюються мільярдами.

Під час воєнного стану ситуація стала критичною через запровадження тимчасового мораторію на планові та позапланові перевірки. Наразі всі планові перевірки заборонені, а позапланові можуть проводитися лише у край обмежених випадках. Як свідчить практика, трудові інспектори не здійснюють позапланових перевірок з таких важливих питань, як атестація робочих місць за рівнем шкідливості умов праці, переслідування на робочому місці (мобінг) або виконання квот із працевлаштування осіб з інвалідністю.

Наразі Міністерство економіки розробляє проект підзаконного акту, який регулюватиме перевірки, що здійснюються ДСЗП. У пояснювальній записці зазначено, що прийняття цього акту забезпечить захист прав працівників, сприятиме боротьбі з тіньовою економікою, підвищить рівень соціальних гарантій та створить умови для справедливої й здорової конкуренції серед роботодавців.

Раніше уряд уникав питання розробки надійної правової бази для діяльності трудових інспекцій. Ба більше, деякі представники влади навіть вважали посилення повноважень ДСЗП «тиском на бізнес».

Однак запропоноване законодавство дозволяє інспекційні візити лише щодо виявлення незадекларованих трудових відносин, достовірного обліку виконаної працівником роботи та обліку витрат на оплату праці. Ініціювання перевірок без попередження поза цими рамками буде проблематичним.

Цей підзаконний акт може мати обмежений вплив, оскільки суперечитиме акту вищої юридичної сили — Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877 (далі — Закон № 877). За словами представників Міжнародної організації праці (МОП), цей закон сам по собі є несумісним зі спеціальною природою, вимогами та особливостями системи трудових інспекцій. Обмеження повноважень трудових інспекторів стосуються можливості проводити перевірки з власної ініціативи без попереднього повідомлення, частоти візитів та максимальної тривалості перевірок.

Україна потребує Закону про трудові інспекції як ніколи раніше. Слід зазначити, що більшість інших країн-кандидатів вже передбачили права трудових інспекторів у своїх законах, зокрема Албанія (2006), Боснія і Герцеговина (2005), Грузія (2020), Молдова (2021), Північна Македонія (1997), Сербія (2015).

ЧИ МОЖЛИВА ОХОРОНА ПРАЦІ ПІД РОСІЙСЬКИМИ ОБСТРІЛАМИ?

Як зазначає Європейська комісія, система охорони праці значно відстає від сучасних потреб і не відповідає стандартам ЄС. Закон України «Про охорону праці» (1992) регулює доволі обмежене коло питань і спрямований переважно на захист фізичного здоров'я працівників від виробничих факторів. Чинна система управління охороною праці на всіх рівнях побудована за принципом «коригувальних дій», тобто реагування на небезпечні інциденти та ситуації, а не за принципом «попереджувальних дій».

З часу російського вторгнення ризику для працівників суттєво зросли, хоча цей факт не був врахований у законодавстві з охорони здоров'я та безпеки на робочих місцях. **У 2023 році майже 200 працівників загинули через виробничі травми, і близько половини цих інцидентів були спричинені війною.** На практиці відсутня чіткість щодо ступеня відповідальності роботодавців і процедур, яких вони мають дотримуватися в надзвичайних ситуаціях.

Європейська комісія коротко заявила, що чинні норми потребують оновлення. Однак у цьому контексті варто зазначити, що оголошені урядом плани реформ викликають занепокоєння. Наразі в Україні розробляється законопроект «Про безпеку та здоров'я працівників на робочих місцях» (№10147), який було прийнято в першому читанні 21 серпня 2024 року. Хоча цей документ копіює певні положення з директив ЄС, він викликав значну критику з боку профспілок через свій неоліберальний дух. Існує ризик, що цей законопроект зруйнує чинну систему захисту працівників, не створивши водночас гарантій, які відповідають європейській моделі.

Порівняно з чинним законодавством, законопроект погіршує становище працівників у таких аспектах:

- **широкі повноваження роботодавця.** Нижній поріг фінансування заходів з охорони праці, а також частота інструктажів не будуть визначені у законодавстві;
- **зменшення відповідальності роботодавця.** Норма про те, що роботодавець здійснює постійний контроль за дотриманням вимог охорони праці, не прописана у законопроекті;
- **невизначеність у наданні пільг.** Пільги за шкідливі умови праці можуть бути передбачені лише у колективному договорі, але не гарантовані законом.

Крім того, відсутні положення щодо охорони праці для тимчасових працівників агентств. Хоча Україна зобов'язана імплементувати Директиву Ради 91/383/ЄЕС від 25 червня 1991 року, яка доповнює заходи для покращення безпеки та здоров'я працівників зі строковими або тимчасовими трудовими відносинами.

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ: ВТРАЧЕНІ ІДЕАЛИ

Накопичені проблеми потребують комплексного вирішення за участі всіх соціальних партнерів, але простір для їхньої взаємодії залишається обмеженим. Соціальний діалог — основоположна цінність європейської демократії — ніколи не відігравав в Україні тієї ролі, яку він має в країнах ЄС. Натомість зараз держава демонструє крайню байдужість до гарантування свободи колективних переговорів і захисту права профспілок на участь у прийнятті рішень.

Для вирішення питань, які виникають у соціальній та трудовій сферах України, у 2021 році було створено Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР). До її складу входить 60 осіб, кожна зі сторін соціального діалогу делегує по 20 осіб на добровільній основі. **Однак цей орган існує лише номінально й з 2021 року не працює, про що зазначила Європейська комісія.** Саме НТСЕР мала б стати відповідною точкою для розробки законодавчих ініціатив соціальних партнерів (зокрема, таких важливих, як новий Трудовий кодекс України). Тому представницькі профспілки можуть лише критикувати ті ініціативи, які розробляють урядовці, але не ініціювати ухвалення власних рішень.

Найбільш помітний соціальний діалог в Україні існував на місцевому рівні, що виражалося у прийнятті колективних договорів і контролі за їх виконанням. Однак під час війни цей процес зазнав значного відкату. На період воєнного стану дію колективного договору може бути призупинено з ініціативи роботодавця (стаття 11 Закону №2136). Це право використовували такі провідні компанії, як «Укрзалізниця», «АрселорМіттал Кривий Ріг», «Нова Пошта» тощо.

Стаття 5 Європейської соціальної хартії (переглянутої) закріплює право на колективні переговори, включаючи створення «механізмів для добровільних переговорів між роботодавцями або організаціями роботодавців і працівників, з метою регулювання умов праці шляхом укладення колективних угод». Вільне укладення таких угод також розглядається як гарантія права на справедливу винагороду відповідно до статті 4 Хартії. Однак ці положення не дотримуються, оскільки органи влади не

протидіють тим роботодавцям, які вирішили в односторонньому порядку призупинити дію колективних договорів.

За даними Федерації профспілок України (ФПУ), членство у профспілках скоротилося на **0,7 млн осіб** із 2022 по 2024 рік. Профспілки зазнали прямих наслідків війни у вигляді знищення підприємств і окупації територій. Однак зменшення членства могло прискоритися через неспроможність профспілок змусити роботодавців виконувати їхні зобов'язання. Комітет МОП зі свободи асоціації неодноразово наголошував, що заходи, які дозволяють анулювати результати колективних переговорів, можуть дестабілізувати систему соціального партнерства та відбити у працівників бажання приєднуватися до профспілок.

Соціальний діалог нині витіснений на периферію політичного життя, однак він повинен повернутися до порядку денного.

НЕОБХІДНІСТЬ ПРОГРЕСИВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ

Для задоволення потреби в робочій силі Україні необхідно створити велику кількість гідних робочих місць. Ефективність програм із навчання жінок «чоловічим» професіям має бути переосмислена, адже без вирішення проблеми недоступності закладів догляду перехід жінок на такі посади не стане масовим. Відтік населення, насамперед жінок, із сегмента найманої праці у сферу самозайнятості, де відсутні профспілки, стане шкідливим «простим рішенням». У довгостроковій перспективі це означатиме неможливість підвищення зарплат, нерозв'язання питань зі створенням інфраструктури догляду, збереження структурної нерівності між чоловіками та жінками на робочому місці тощо.

Замість акценту на самозайнятості, що перекладає ризики на пересічних громадян і призводить до нестабільних стандартів зайнятості, модель продуктивної та захищеної зайнятості повинна стати основою політики. Для цього необхідні не стільки ефективне управління й спрощений доступ до послуг зайнятості, скільки готовність до взаємодії з представниками працівників. Парадигма має змінитися з надання пріоритету корпораціям та використання воєнного часу для впровадження суперечливих реформ і політики жорсткої економії на комплексні стимули для зайнятості, створення соціальної інфраструктури та рішень, узгоджених із соціальними партнерами.

Відновлення економіки має розпочатися з підвищення заробітної плати, впровадження масштабних проєктів з будівництва та розвитку інфраструктурних об'єктів, а також громадського контролю над соціальними стандартами. Основна увага має бути зосереджена на збереженні чинного персоналу та поступовому його збільшенні шляхом відкриття нових підприємств і залучення «трудового резерву» у поєднанні з поверненням тимчасових мігрантів.

ПРОПОЗИЦІЇ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ:

1. Скасувати обмеження трудових прав і гарантій профспілок, передбачених Законом №213б, які не довели своєї необхідності в умовах воєнного стану та гальмують розвиток захищеної зайнятості.
2. Не ухвалювати закони у соціально-трудої сфері, до яких представницькі профспілкові об'єднання висловили сильну незгоду.
3. Удосконалити регулювання самозайнятості шляхом поширення на фізичних осіб-підприємців норм про мінімальну заробітну плату, охорону праці та захист від розірвання відносин у разі неможливості виконання роботи через хворобу.

ПРОПОЗИЦІЇ ДО КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

1. Прописати соціальні вимоги в угодах на тендери для відновлення, зокрема щодо виплати заробітної плати на рівні не нижчому за середню в галузі, а також передбачити санкції за використання незадекларованої праці, зокрема припинення фінансування робіт.
2. Розробити разом із соціальними партнерами новий Закон про охорону праці, оскільки недоліки у цій сфері найбільше загрожують людському потенціалу. Водночас питання розробки Трудового кодексу України не повинно бути пріоритетним до завершення воєнного стану, адже ставлення до цього питання поляризує соціальних партнерів.
3. Розробити Закон про трудові інспекції, який дозволить трудовим інспекторам проводити перевірки без обмежень і притягувати недобросовісних роботодавців до відповідальності. Норми такого закону повинні мати пріоритет над законодавством щодо перевірок бізнесу. Санкції мають відповідати серйозності порушень (аж до припинення діяльності бізнесу через повторне використання найманої праці без укладення трудового договору).

Пропозиції до Європейського Союзу:

1. Моніторити дотримання українськими політиками принципів соціального діалогу під час розробки нових законопроектів, забезпечувати достатнє фінансування для створення промислових підприємств і соціальної інфраструктури, а також контролювати виконання соціальних умов у державних закупівлях, проведених за кошти ЄС.

Пропозиції до Державної служби зайнятості:

1. Встановити чітку взаємодію з профспілками під час розподілу фінансування програм активізації ринку праці. Пріоритет має бути надано підтримці створення робочих місць на великих підприємствах і об'єктах критичної інфраструктури, де профспілки мають вплив на умови праці та прийняття рішень. Держава має сприяти утриманню вже працевлаштованого населення, зокрема через програми підтримки у випадку часткового безробіття або скорочення робочого часу.
2. Ініціювати разом із Кабінетом міністрів України скасування воєнних обмежень на виплату допомоги по безробіттю, передбачених Законом №1533, з метою збільшення кількості осіб, яких можна направити на роботу через Державну службу зайнятості.
3. Під час фінансування підтримки підприємницької діяльності акцент слід робити на регіонах, де немає можливостей для створення промислових підприємств. Водночас має бути посилено адресність програм: одержувачами допомоги мають бути передусім внутрішньо переміщені особи, демобілізовані військові та особи з інвалідністю, які стикаються зі складнощами в пошуку роботи.
4. Гарантувати звільнення від мобілізації протягом 1 року для чоловіків, які зареєструвалися в центрах зайнятості після 6 місяців економічної неактивності.

Пропозиції до Державної служби України з питань праці:

1. Досягти адекватного посилення повноважень інспекторів праці.
2. Зосередити зусилля на боротьбі з прихованою зайнятістю у сфері платформної роботи та фіктивної самозайнятості.
3. Консультуватися з профспілками щодо пріоритетів інспекційних візитів і залучати їхніх представників до таких заходів.

Пропозиції до профспілкових об'єднань України:

1. Активно працювати над скасуванням обмежень трудових прав, ініціювати розробку прогресивних законів відповідно до acquis ЄС і пріоритизувати виділення коштів на відновлення соціальної інфраструктури та промислових підприємств.

Пропозиції до профспілкових об'єднань Європейського Союзу:

1. Підвищити спроможність українських профспілкових об'єднань захищати права та інтереси своїх членів, моніторити дотримання принципів соціального діалогу під час розробки нових законопроектів і сприяти наближенню соціальних стандартів в Україні до європейського рівня.

ВЛАДИСЛАВ СТАРОДУБЦЕВ

БІДНІСТЬ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВІЙНИ: ВИКЛИКИ, НАСЛІДКИ ТА ПОЛІТИЧНІ РІШЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Бідність залишається ключовим викликом для України. Наразі Україна є найбіднішою країною Європи, яка стикається з глибокою гуманітарною та соціально-економічною кризою, що посилює вразливість певних груп населення та загострює попередні проблеми. Мільйони українців борються за забезпечення базових потреб, і питання бідності стає питанням стійкості та особистих ресурсів у протистоянні російському вторгненню.

Цей документ розглядає сучасний стан бідності в Україні, її історію та контекст, нові тенденції та соціальні політики, які впливають на проблему бідності.

ВИЗНАЧЕННЯ БІДНОСТІ

Статистика бідності в Україні визначена нечітко, і країна використовувала багато методів та критеріїв для оцінки бідності. Щоб уникнути плутанини, я спираюсь на оцінки Світового банку, який базується на українській національній межі бідності. Українська національна межа бідності оновлюється щорічно і публікується на [сайті](#) Державної служби статистики України¹.

КОНТЕКСТ

Незалежність України супроводжувалася стрімким і різким зростанням бідності. У багатьох аспектах економічні проблеми, успадковані від СРСР, відкриття економіки та відокремлення від Росії визначили економічні перспективи України та спричинили подальше зростання бідності. Політики, запроваджені першими українськими урядами, значно погіршили ситуацію; проблему бідності часто ігнорували у публічному дискурсі або навіть виправдовували як необхідну жертву для швидкого переходу до демократичної системи.

Поширене економічне мислення серед українських політиків ґрунтувалося на так званому підході «економічного просочування» (trickle-down). Воно базувалося на певних догмах і стереотипах, які підривали зусилля щодо зменшення бідності.

Бурхливий перехід та неефективна економічна політика призвели до значного зниження грошових доходів середнього українського домогосподарства приблизно на 60% на початку 1990-х. Цей період був відзначений формуванням нової економічної та соціальної системи, яке переважно відбувалося у 1994–2005 роках, під час президентства Леоніда Кучми. Визначальною характеристикою цієї епохи стало зосередження політичної та економічної влади у руках нової еліти — олігархічних кланів та впливових економічних груп, що суттєво зменшило можливості громадян впливати на економічну політику.

Найвищі рівні відносної бідності в Україні спостерігалися у 2001, 2008, 2015 та 2022 роках.

¹ <https://ukrstat.gov.ua/>

У 2001 році Україна вперше ухвалила «Комплексну стратегію подолання бідності»². Згідно зі стратегією, законодавці планували зменшити рівень бідності з 31% до 21,5% до 2009 року, а абсолютну бідність — до 3%. Стратегія дозволила знизити рівень бідності до 25,8% у 2011 році. Стабілізація, досягнута завдяки балансуванню дерегуляторних реформ із соціальними гарантіями, дала певні результати, однак «Комплексна стратегія подолання бідності» загалом не була успішною. Її не було належним чином реалізовано, і вона лише частково компенсувала найгірші наслідки економічних реформ 1990-х та початку 2000-х років. Хоча вона декларувала мету створення потужного середнього класу, насправді призвела до формування населення, яке ледве перевищує рівень бідності, із обмеженими соціальними гарантіями.

Після цього рівень бідності стабілізувався. Незважаючи на економічне зростання, Україна майже не побачила покращення добробуту населення через концентрацію багатства у руках заможних верств населення.

Російське вторгнення в Україну у 2014 році спричинило значні людські страждання, втрату життів і суттєве зростання рівня бідності. З 2016 року рівень бідності знижувався, однак значно зріс під час пандемії COVID-19 та повномасштабного російського вторгнення.

НЕЩОДАВНІ ЗМІНИ, БІДНІСТЬ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ

З початку повномасштабного російського вторгнення рівень бідності зріс до 29%.

За даними Світового банку, станом на червень 2024 року майже чверть опитаних українців (на територіях, що контролюються Україною) у певний момент не мали достатньо коштів для купівлі їжі.

Найбільший ризик бідності мають сім'ї з трьома чи більше дітьми або дітьми з інвалідністю. До повномасштабного вторгнення ці групи демонстрували повільну тенденцію до зниження рівня бідності, але вторгнення повністю знищило цей прогрес. Загалом домогосподарства з будь-якою кількістю дітей є більш уразливими до бідності. Звіт ООН від 1 січня 2024 року наводить дані, згідно з якими до 80% дітей в Україні живуть за межею бідності.

Відповідно до звіту ООН, 14,8 мільйона українців потребують гуманітарної допомоги.

Внутрішнє переміщення внаслідок війни створило групу у 4,6 мільйона осіб, які перебувають у нестабільних умовах, стикаються з нестачею коштів і підвищеними ризиками. Політика уряду базується на хибному уявленні про «державний патерналізм» і припущенні, що державна підтримка для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) послабить їхню мотивацію покращувати свої життєві умови. У зв'язку з цим уряд ухвалив плани щодо скорочення фінансової та інших видів допомоги для ВПО, обмеживши кількість людей, які отримують соціальну допомогу через переміщення, до 1,5 мільйона осіб.

Важкі умови, пов'язані з переміщенням — високі витрати на оренду житла, нове соціальне середовище та проблеми з працевлаштуванням — змушують частину ВПО повертатися у свої регіони. Там вони стикаються з великим психологічним тиском, воєнними ризиками для життя, нестачею робочих місць, обмеженим доступом до медичних послуг, безпекою та багатьма іншими проблемами. Прифронтові регіони, водночас, мають нерівномірно високий рівень бідності порівняно з регіонами, віддаленими від фронту, через зазначені фактори та обмежену державну соціальну допомогу.

СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

Оцінка бідності в Україні не враховує доступ до соціальної інфраструктури, освіти та охорони здоров'я. Однак усі ці фактори впливають на умови та якість життя й взаємопов'язані з бідністю. Психічні кризи, обмежене охоплення системи охорони здоров'я, її якість і доступність у сільських та прифронтових районах є серйозними немонетарними факторами, що впливають на добробут людини.

Люди, які вже перебувають у бідності, стикаються з більшими труднощами у доступі до освіти, що посилюється регіональною нерівністю між сільською та міською місцевістю. Такі фактори, як повітряні тривоги, артилерійські обстріли та інші воєнні дії, окупація, внутрішнє переміщення, а також перебої з електропостачанням, суттєво впливають на якість та доступність освіти, особливо у прифронтових районах. Саме діти із малозабезпечених сімей, ті які переживають переміщення, або мають особливі освітні потреби (включно з проблемами фізичного та психічного здоров'я) опиняються в категорії підвищеного ризику втрат у навчанні. Ці тенденції посилюються через переміщення вчителів та міграцію, пов'язану з війною.

Відсутність доступу до освіти та освітні втрати впливають як на добробут, так і на перспективи працевлаштування та соціальний статус, збільшуючи ймовірність бідності.

² Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності Постановою Кабінету Міністрів України; Заходи, Програма від 21.12.2001 № 1712

Під час повномасштабного вторгнення уряд ухвалив нові реформи трудового законодавства, які зменшили рівень безпеки та гарантій для працівників.

Безробіття залишається значною проблемою, хоча спостерігається певне покращення. Рівень безробіття у 2021 році становив близько 9%, тоді як у 2024 році його оцінюють у 14%. Водночас в Україні існує певна мотивація не декларувати свій статус безробітного.

Ситуація з безробіттям гірша для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які стикаються з дискримінацією (42% опитаних ВПО на ринку праці заявили про дискримінацію з боку роботодавців через їхній статус, за даними МОМ), а також з гендерною нерівністю у працевлаштуванні (жінки з-поміж ВПО значно рідше знаходять роботу).

Відсутність роботи є однією з головних причин повернення до небезпечних регіонів.

Найнижчі показники працевлаштування спостерігаються у прифронтових регіонах або нещодавно звільнених територіях, де більшість підприємств було зруйновано, а робота була порушена через воєнні дії.

Відсутність конкуренції та соціальних стандартів, які мали б забезпечуватись належною державною політикою, створює незвично конкурентне середовище для працівників, що характеризується низькими зарплатами, слабкими колективними правами та низькими стандартами безпеки.

З 2022 року уряд запровадив трудові реформи, які:

- обмежили права профспілок та колективні права працівників;
- ввели мораторій на трудові інспекції, згодом поновивши їх у ослабленій формі;
- скоротили та скасували частину соціальних гарантій;
- запровадили політику, сприятливу для роботодавців за рахунок працівників.
- відмовилися від принципу трипартизму, який підтримує МОП;
- впровадили нестабільні форми зайнятості.

Низькі зарплати та нестабільність на ринку праці сприяють зростанню бідності, нерівності та кризам психічного здоров'я.

Уряд України під час війни надавав універсальну фінансову допомогу населенню розміром близько 25 доларів. Ця сума не стала вирішальною, проте такі виплати не створили значного фінансового навантаження на державу. Програма невеликих грошових виплат стартувала у грудні 2024 року і була запланована на три місяці.

Український уряд також надає обмежену фінансову допомогу внутрішньо переміщеним особам (ВПО). Міністерство соціальної політики на чолі з Оксаною Жолнович оголосило про подальші скорочення соціальної підтримки для ВПО. В одному зі своїх інтерв'ю Жолнович описала наміри щодо соціальної політики України такими словами: «Нам потрібно зламати все, що зараз є у соціальній сфері, і просто переформатувати з нуля новий соціальний договір щодо соціальної політики в нашій державі. Багато громадян загалом, у певному сенсі, думають як підлітки: "Держава нам винна: турботу, допомогу, але я не буду намагатися покращувати свої умови, своє особисте життя самостійно. Я не готовий брати відповідальність". І цю філософію ми точно повинні зламати».

Варто зазначити, що соціальна система України є однією з найслабших на європейському континенті і не відповідає стандартам ЄС, тоді як продуктивність українців не має значних переваг над продуктивністю громадян інших країн із кращими системами соціального забезпечення.

Інший підхід був затверджений урядом у грудні 2023 року в «Національній стратегії доходів бюджету на 2024–2030 роки». Нова стратегія передбачає впровадження прогресивної шкали податку на доходи фізичних осіб та запровадження негативного податку на доходи, який описано як: «Мінімальний неоподатковуваний дохід буде замінено на надання персональної соціальної допомоги особам із низьким доходом». Якщо ці виплати будуть значними, регулярні грошові допомоги для людей, які перебувають за певним порогом, можуть стати потужним інструментом для подолання та запобігання зростанню бідності, а також гарантією мінімальної соціальної стабільності у ситуації повномасштабного вторгнення.

Через рік після ухвалення стратегії прогрес у її реалізації залишається незначним, а публічний дискурс гальмується впливом бізнес-груп. Терміни реалізації стратегії та її подальше виконання залишаються невизначеними, так само як і критерії надання соціальної допомоги та обсяг цієї підтримки.

Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію, погодившись із 79 з її 98 пунктів (за винятком системи колективних скарг), але не змогла дотриматися європейських стандартів соціального захисту. Крім того, з початку повномасштабного вторгнення у 2022 році були прийняті закони, які прямо порушують Європейську соціальну хартію.

Як зазначено у звіті Ради Європи, «військова агресія Російської Федерації проти України не повинна мати наслідком зменшення захисту прав, визнаних Європейською соціальною хартією».

До проблем належать застаріла житлова політика, невіршення дискримінації ВПО, погіршення стандартів трудового права. Інший звіт вказує на невідповідність України у 18 з 23 проаналізованих пунктів у тематичній групі «Діти, сім'ї та мігранти», включаючи питання житла, трудових прав, захисту дітей та соціального забезпечення.

Нові закони, ухвалені у 2022 та 2023 роках, суперечили Європейській соціальній хартії й погіршили соціальний захист українців без обґрунтування, пов'язаного з повномасштабним вторгненням чи іншими воєнними проблемами. У багатьох аспектах ці закони послабили захист вразливих груп, які вже постраждали від війни, і призвели до зростання рівня бідності або ризику опинитися у бідності.

ВПЛИВ БІДНОСТІ НА ПОЛІТИКУ

Ті, хто перебуває у стані бідності, позбавлені низки соціальних прав. Вони мають обмежений доступ до освіти, охорони здоров'я та соціального капіталу через своє соціальне становище й дискримінацію.

Демократичні системи вимагають від своїх громадян участі у демократичних процесах, але бідність обмежує таку можливість, створюючи урядовий ухил на користь заможних верств населення.

Бідність створює економічну залежність, що використовується для виправдання непропорційного впливу роботодавців на життя працівників і ослаблення їхніх прав на колективний захист.

Ці фактори сприяють загальному виключенню значних частин населення з демократичної системи. Значна присутність бідності обмежує участь мільйонів українців у політичній системі, зменшуючи громадський контроль за управлінням і роблячи олігархію політично

непідконтрольною. Це непряме позбавлення соціальних прав, спричинене бідністю, призводить до домінування олігархії, корупції та відсутності громадського нагляду.

Бідність і нерівність сприяють соціальній фрагментації, породжуючи конфлікти та розкол між групами.

ВИСНОВКИ

Бідність є сукупністю взаємопов'язаних проблем, які впливають на соціальні, психічні та фізичні умови життя людини. Вона має значний вплив як на розвиток і добробут особи, так і на колективний розвиток суспільства та реалізацію демократії.

Серед слабких місць у підходах до боротьби з бідністю є нестача фінансів, неврахування можливостей і потенціалу людини, обмежене соціальне забезпечення, нестабільність, психічні ризики та інші фактори. Усі ці аспекти сприяють зростанню бідності та самі по собі є її причинами.

Оцінювання бідності як комплексу проблем дозволяє виявити рішення у вигляді широкомасштабних соціальних політик у різних сферах, включаючи доступ до охорони здоров'я та освіти, інтеграцію та підтримку ВПО, гарантії зайнятості, фізичну безпеку та забезпечення гарантованих грошових виплат. Такі підходи можуть стати високоефективними заходами з подолання бідності та потужними інструментами для забезпечення стабільного статусу населення над межею бідності.

Війна створила нові вразливі категорії населення (ВПО, мешканців прифронтових регіонів, осіб із серйозними психічними чи фізичними травмами), а також посилила ризики та рівень бідності для традиційно вразливих груп (багатодітних сімей, людей з інвалідністю та проблемами зі здоров'ям, неповних сімей).

Відсутність соціальних гарантій, слабкий рівень зобов'язань щодо боротьби з бідністю, суперечливі цілі та підходи урядової політики — усі ці фактори поглибили проблему бідності. Невиконання Україною стандартів Європейської соціальної хартії та впровадження політик, що суперечать їй, призвели до ослаблення вразливих груп у контексті війни та збільшення ризику їх опинитися у бідності.

ПІДСУМКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Вирішення проблеми бідності стає одним із пріоритетних завдань як для забезпечення незалежності України, так і для захисту соціальних прав її громадян. Прихильність України та її партнерів до соціальних прав і мінімізації страждань, пов'язаних із бідністю та низькими соціальними стандартами, є ключем до зміцнення української стійкості та забезпечення процвітаючого майбутнього країни.

РЕКОМЕНДОВАНІ ЗАХОДИ:

Сильне соціальне забезпечення для ВПО, гарантовані програми працевлаштування та навчання, а також субсидії на оренду житла.

Впровадження антидискримінаційних законів для захисту ВПО.

Впровадження перерозподільчих механізмів через прогресивне оподаткування та податок на приріст капіталу для обмеження соціальної фрагментації та фінансування соціальних програм.

Запровадження суттєвого негативного податку на доходи.

Скасування контрактів із нульовим робочим часом і реформ трудового законодавства, які зменшують права працівників та їхню соціальну захищеність.

Посилення трудових інспекцій.

Дотримання Європейської соціальної хартії.

Україні необхідно перейти від політики жорсткої економії, яка є особливо шкідливою в умовах повномасштабного вторгнення, до впровадження політик, подібних до тих, які допомогли Великій Британії під час Другої світової війни та в період відновлення. Україна гостро потребує перерозподілу, який би підкреслив політичний меседж рівності та солідарності у важкий час війни й водночас вирішував проблеми зростаючого рівня бідності.

Важливо, щоб європейські політики підтримували реалізацію Україною Європейської соціальної хартії та інтеграцію до ЄС. Невизначена позиція європейських політиків щодо європейської інтеграції України транлюється в неактивні дії українського уряду щодо наближення до європейських стандартів.

Європейські політики повинні віддавати пріоритет підтримці України, включаючи гуманітарну та макрофінансову допомогу. Найнеобхіднішим і найефективнішим підходом є забезпечення гарантованого доходу для вразливих категорій населення України, включаючи ВПО, бідні верстви населення та громадян у прифронтових районах — як на умовній, так і на безумовній основі. Такі заходи можуть не лише вирішити проблему бідності, але й стимулювати економіку України, сприяти соціальній єдності, подоланню фрагментації суспільства та підвищенню стійкості українського суспільства, що неможливо без сталого зниження рівня бідності.

ВІТА ШНАЙДЕР

ЖИТЛОВА КРИЗА В ЄС ОЧИМА УКРАЇНИ: РИЗИК ЧИ ШАНС ДЛЯ ПЕРИФЕРІЙНОЇ ЖИТЛОВОЇ СИСТЕМИ?*

* Стаття була написана у вересні-листопаді 2024 року і не враховує останні зміни в житлових політиках України та ЄС.

«Європа стикається з житловою кризою, від якої страждають люди усіх вікових груп і сім'ї усіх розмірів. Ціни та орендна плата стрімко зростають. Люди докладають великих зусиль, аби знайти доступне житло. Саме тому, вперше, я призначу Комісара, з безпосередньою відповідальністю за житло. [...] Зазвичай житло не вважається питанням загальноєвропейського значення. Дехто може сказати, що ми не повинні втручатися. Але я хочу, щоб ця Комісія підтримувала людей там, де це найбільше потрібно. Якщо це важливо для європейців, це важливо і для Європи.»

(Урсула фон дер Ляєн, 2024¹)

«Для пригноблених житло завжди перебуває в стані кризи. [...] Окремі моменти, коли житлова криза загострюється, зазвичай сприймаються як виключення з фундаментальної здорової системи. Але це ідеологічне викривлення. [...] Житлова криза є передбачуваним, послідовним результатом базової характеристики капіталістичного просторового розвитку: житло не виробляється і не розподіляється з метою забезпечення оселі для всіх; воно виробляється і розподіляється як товар для збагачення небагатьох. Житлова криза не є результатом збою системи, а результатом її правильної роботи.»

(Девід Мадден і Петер Маркузе, 2016²)

Європейська інтеграція останніми роками стала звичною темою обговорень серед українських політиків і громадських діячів. Існує уявлення, що ЄС має необмежений потенціал і наполегливість, аби змінити напрямок розвитку України, забезпечивши економічне зростання та демократичне прийняття рішень. Проте сам Європейський союз постійно трансформується, намагаючись впоратися з глобальними викликами та внутрішньою критикою³.

Сьогодні житло є нагальною проблемою, спільною для України та держав-членів ЄС. Як європейські, так і українські громадяни стикаються з енергетичною бідністю (energy poverty), нестачею житла та його недоступністю. Хоча європейські країни розробили набагато досконаліші фінансові механізми забезпечення житлом, вони все ж стикаються з фінансialізацією, яка ускладнює доступ

1 Генеральний директорат з питань сусідства та переговорів щодо розширення. (2024, 18 липня). Заява на пленарному засіданні Європейського парламенту президента Урсули фон дер Ляєн, кандидатки на другий термін 2024–2029. [Новина].

2 Madden, D., & Marcuse, P. (2016). In defense of housing: The politics of crisis. Verso Books. p.10

3 Hernández-Morales, A., & Coi, G. (2024, June 20). The hottest political issue European politicians aren't talking about. POLITICO.

до житла для широких верств населення. Україна ж із її деполітизованою житловою системою, яка базується на масовій приватизації і орієнтована виключно на приватну власність та зосереджена навколо приватного будівництва, наразі стикається із руйнуванням житлового фонду через війну. Як ЄС, де в липні цього року Урсула фон дер Ляен проголосила житлову кризу, може допомогти Україні у відновленні домівок?

Ця аналітична записка пропонує огляд української житлової системи, коротке пояснення того, як ЄС формує житлову політику своїх держав-членів, а на завершення наводяться деякі ідеї щодо того, що може статися з житловою політикою України у випадку інтеграції до Європейського Союзу. Ця стаття створена на основі вторинних джерел про житлові системи України та європейських країн, а також ґрунтується на інтерв'ю з представниками [Housing Europe](#)⁴. Загалом, ця стаття закликає політиків мислити контекстуально і солідарно, а не намагатися сліпо відтворювати найкращі практики.

РОЗДІЛ 1: УКРАЇНЬСКА ЖИТЛОВА СИСТЕМА ТА ЧИННІ НОРМАТИВНІ АКТИ

Українська житлова система сформувалася під впливом соціалістичного досвіду, приватизаційних реформ у постсоціалістичний період та подальшого впровадження механізму «фінансування забудовників» (за термінологією Світового банку)⁵ для нового будівництва. Війна різко втрутилася в існуючу систему, поглиблюючи проблему нестачі гідного житла та дефіциту капіталовкладень для фінансування нових домівок. Наразі чинні ініціативи уряду, підтримувані міжнародними й іноземними донорами, свідчать про прагнення зберегти статус-кво в національній житловій системі шляхом фінансування приватних будівельних компаній і просування ідеї приватної власності на житло.

1.1. СТРУКТУРА ВОЛОДІННЯ ЖИТЛОМ

У 1992 році⁶ Україна перейшла від соціалістичної системи — де житло вважалось суспільним благом і надавалось всім за низькою орендною платою — до повністю приватизованого житлового ринку. Соціальна підтримка та державне втручання у цій сфері стали стигматизованими у суспільному дискурсі в дусі «зомбі-комунізму»⁷. Деякі муніципалітети навіть під час війни відкидають ідею регулювання орендної плати чи програм соціального житла як такі, що створюють ринок.

Почнемо з того, що в українському житловому фонді домінують соціалістичні будівлі, які були приватизовані орендарями за символічну

ціну⁸. Це створило пул власників без боргу за житло (95% українців проживали у власному житлі, станом на 2013 рік за даними ЄЕК ООН)⁹, які, однак, здебільшого перебувають за межею бідності. Це підтверджується неспроможністю українських власників житла оплачувати навіть комунальні послуги¹⁰, не кажучи вже про проведення капітального ремонту своїх квартир¹¹.

Крім того, приватизація поглибила існуючі нерівності у розподілі соціалістичного житла. У СРСР деякі люди роками стояли в черзі на житло, тимчасово проживаючи в гуртожитках або комунальних квартирах («комуналках»). Коли Україна запровадила реформу приватизації, ті люди, які змогли приватизувати лише кілька квадратних метрів житлової площі у деіндустріалізованих районах, опинилися у проґрашному становищі. Навіть більше, люди, які не мали власного житла або могли повернутися додому лише після здобуття незалежності (наприклад, кримські татари), не мали що приватизувати, що іноді призводило до захоплення земельних ділянок.

Більше того, хоча теоретично приватизація мала передати відповідальність за утримання житла власникам, на практиці будівлі залишилися на муніципальних земельних ділянках,

8 Struyk, R.J. (1996). Housing Privatization in the Former Soviet Bloc to 1995. In: Andrusz, G., Harloe, M., and Szelenyi, I., eds. *Cities After Socialism. Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell.

9 UNECE. (2013). *Country Profiles on Housing and Land Management. Ukraine*. United Nations, Geneva, Switzerland. P. 19.

10 Alberini, A., & Umapathi, N. (2021, May). What Are the Benefits of Government Assistance with Household Energy Bills? Evidence from Ukraine (Policy Research Working Paper No. 9669). World Bank.

11 У 2022 році офіційні дані показали, що до повномасштабного вторгнення 48,9% українців проживали в перенаселених умовах, а 40,1% домогосподарств не проводили капітального ремонту свого житла. Усе це на тлі того, що 71,3% домогосподарств мешкають у житлі, побудованому в 1960–1980 роках. Джерело: Державна служба статистики України. (2022). Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України (за результатами вибіркового обстеження). Київ: Державна служба статистики України, ст. 27, 30.

а спільні зони (дахи, підвали, ліфти, сходи) не набули власників. Багатоквартирні будинки в містах і досі переважно управляються комунальними підприємствами, бюджети яких були скорочені після соціалізму. Як результат, проблема утримання житла залишається невирішеною, і значна частина житлового фонду України перебуває у занедбаному стані та є енергетично неефективною.

Нарешті, купівельна спроможність населення в цілому залишається низькою. Незважаючи на наявність Закону про Житловий Фонд Соціального Призначення, фонд соціального житла практично відсутній (близько 1098 одиниць соціального житла на всю країну), і немає державних програм, які мали б фінансувати його розвиток. Ринок оренди є виключно приватним і тінювим, з нерегульованою орендною платою та неоподаткованим доходом від оренди. До війни частка орендарів становила від 5 до 12%¹². Тому люди, які не можуть дозволити собі власне житло або оренду, покладаються на свої сім'ї, живучи в перенаселених умовах або очікуючи успадкування квартир.

1.2. ПРИВАТНИЙ РИНОК ЖИТЛА ДО ВІЙНИ

Україна, як і інші країни Східної Європи, постраждала від наслідків Глобальної фінансової кризи (ГФК), що призвела до девальвації національної валюти, різкого підвищення процентних ставок, обвалу цін на житло та високого рівня дефолтів (невиплачених кредитів). Для подолання кризи національний уряд заборонив нові валютні кредити для фізичних осіб (FOREX). Відтоді обсяг іпотечних кредитів скоротився на 66%, а співвідношення іпотечно-го кредитування до ВВП залишалось нижчим за 5%. З огляду на подальші політичні та економічні потрясіння в країні, іпотечні кредити стали дуже рідкісними та сприймалися домогосподарствами як небезпечні.

Натомість механізм інвестицій за будову на етапі «до продажу» (developer finance), тобто залучення коштів на будівництво шляхом індивідуального фінансування, став рутинною практикою для майбутніх власників житла. До 2022 року ринок землі залишався під мораторієм на продаж. У містах це означало неможливість приватним суб'єктам купувати землю безпосередньо у муніципалітетів. Зазвичай будівельна компанія або купувала об'єкт разом із землею, або орендувала землю в муніципалітеті, створювала детальний план будівлі та продавала

права на майбутню квартиру приватним інвесторам. Після завершення будівництва інвестори вступали у свої права як власники житла, а будівельна компанія відходила від справ.

З огляду на те, що будівельні компанії часто не мали можливості використовувати землю як заставу, вони зазвичай не отримували підтримки від банків. Натомість будівельні компанії самі функціонували як банки, надаючи розстрочку платежів для потенційних інвесторів. Після завершення будівництва ціни на готові квартири зростали на 30–50%, що було очікувано, враховуючи ризики інвестування в незавершене будівництво. Як зазначає Ляшева, у зв'язку з поширенням інвестування у забудову «до продажу» до 2019 року в Україні сформувалася консолідована група інвесторів — працівники ІТ-індустрії, заробітчани, іноземці тощо¹³. Для цих груп людей із надлишковим капіталом ненадійна банківська система не виглядала інвестиційно привабливою, тоді як інвестування в житло залишалось стабільним джерелом додаткового доходу через оренду або перепродаж.

Водночас цей механізм фінансування забудовників обумовив ринок житла в країні, який функціонував майже виключно за рахунок внутрішнього капіталу.

1.3. ПРИВАТНИЙ РИНОК ЖИТЛА ПІД ЧАС ВІЙНИ ТА ПРОГРАМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ У ВОЄННИЙ ЧАС

Війна загострила існуючі проблеми. За останні два роки було пошкоджено або зруйновано 10% загального житлового фонду¹⁴, що безпосередньо вплинуло на 2 мільйони домогосподарств. Тим часом ціни на оренду зросли неконтрольовано, збільшившись на 210% у деяких містах. Колективні центри, створені муніципалітетами та НУО, є тимчасовими та малочисельними (лише 2–4% внутрішньо переміщених осіб проживають у таких центрах)¹⁵. Гуманітарні організації надають фінансову та організаційну підтримку колективним центрам, але не можуть запропонувати жодних середньо- чи довгострокових рішень для забезпечення житлом. А спорадичним житловим проектам, які виникають несистемно, фінансують створення тимчасового житла за рахунок публічних і приватних іноземних донорів бракує шляху інтеграції у чинну законодавчу систему.

13 Liasheva, A. (2019). Zpilischnyj bum v postkrizisnom Kieve: Rost bez finansov [The housing boom in post-crisis Kyiv. Growth without finance]. *Городские Исследования и Практики*, 4(3): 60–70. DOI: 10.17323/usp43201960-70

14 World Bank, Government of Ukraine, European Union, and United Nations. *Ukraine: Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3)*, February 2024.

15 International organisation for Migration (IOM), *Ukraine Displacement Report*, April 2024.

12 UNECE. (2013). *Country Profiles on Housing and Land Management. Ukraine*. United Nations, Geneva, Switzerland. Р. 19. для 5% та Bobrova, A. "Housing and War: Housing Policy in the First Year of the Full-Scale War." CEDOS, 2023 для 12% у лютому 2022.

Тим часом уряд, за підтримки Світового банку та фінансових установ ЄС, таких як ЄІБ (Європейський інвестиційний банк) та ЄБРР (Європейський банк реконструкції та розвитку), запустив програму компенсації за пошкоджене та зруйноване житло «Відновлення, а також програму субсидованої іпотеки «Оселя». Обидві програми орієнтовані на відновлення права власності через підтримку будівельного сектору (приватних забудовних компаній). Водночас досі не приділялася достатня увага проблемам орендарів (кількість яких різко зросла) та вразливих груп населення (які з різних причин не можуть скористатися програмами «Оселя чи «Відновлення»).

Небезпеки цих програм, які неспівмірно вигідні ледь не виключно власникам житла на підконтрольних Україні територіях, включають не лише потенційну нестачу фінансування для програми «Відновлення, але й ризики «приватизованого Кейнсіанства»¹⁶ із заохоченням уже вразливих домогосподарств брати на себе боргові зобов'язання через програму «Оселя». У третьому розділі більш детально розглядаються небезпеки грабіжницького кредитування (predatory lending), враховуючи подібні тенденції, що зустрічались у країнах Центрально-Східної Європи після їх інтеграції до ЄС.

Таким чином, війна спотворила житловий режим, спільний для постсоціалістичних країн¹⁷: соціалістичний житловий фонд значно зменшився, а структура масової власності на житло зазнала змін. З огляду на 6,5 мільйонів українців, переміщених за кордон, частину потреби щодо забезпечення житлом було перенаправлено за межі України. Однак питання забезпечення житлом 3,7 мільйона внутрішньо переміщених осіб і людей, що повертаються, залишається відкритим. Дані свідчать про зростання рівня бідності: 9 мільйонів українців живуть за межею бідності. Рівень безробіття також підвищується (21% українців були безробітними згідно з довіреними офіційними даними, а 30–40% — згідно з ILO). Симптоматично, останні дані показують, що більшість бездомних є внутрішньо переміщеними людьми.

Брак доступного житла в Україні (як соціального, так і приватного орендного) змушує людей повертатися до своїх пошкоджених осель: 16% з 4,4 мільйонів людей, які повернулися, зазнача-

¹⁶ Crouch, C. (2009). Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regime. *British Journal of Politics and International Relations*, 11(3), 382-399.

¹⁷ Загалом, поєднання масового володіння житлом і низького співвідношення іпотечного кредитування до ВВП відносить Україну до сімейного типу житлового капіталізму, порівнянного з периферійними європейськими країнами (згідно з типологією «різновидів житлового капіталізму» (VoRC) Шварца та Сібрюка).

ють нестачу доступного житла як основну причину повернення додому. Разом з цим, 86% пошкодженого житла залишається в користуванні, серед якого 57% на прифронтових територіях. Тим часом механізм «фінансування забудовників», який добре працював для забезпечених людей, залишається недоступним для більшості, яка зараз через війну втрачає свої домівки.

Питання в тому, чи може євроінтеграція запропонувати Україні нові фінансові та політичні механізми, які забезпечать доступність житла для населення в повоєнних умовах.

РОЗДІЛ 2: ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА НА РІВНІ ЄС

Житлова політика завжди була дуже політизованою темою. Попри те, що житло є базовою потребою людини, у ліберальних ринкових системах воно зазнало значно більшої комодифікації, ніж охорона здоров'я чи освіта, які в Європі здебільшого надаються як державні (public) послуги. Житло стало інструментом накопичення надлишкового капіталу, що використовується для генерування постійно зростаючих доходів. Внаслідок цього цінність житла в європейській політиці все більше зміщується до його використання як фінансового інструменту. Це призводить до зростання орендної плати, дефіциту доступних квартир, росту рівня бездомності та поширення подорожньої оренди, орієнтованої на туристів — усе це до великої міри спричинене прагненням орендодавців максимізувати прибуток від своєї нерухомості¹⁸.

Європейський Союз не вважає житло *послугою загального інтересу (service of general interest)*, на зразок енергетики, водопостачання та громадського транспорту, тому країнам-членам заборонено порушувати конкуренцію на своїх житлових ринках соціальними програмами. Дослідники Housing Europe порівнюють житловий ринок в ЄС із несправним краном, який постійно протікає: витік позначає людей, які не можуть отримати доступ до житла на ринку. Підхід ЄС полягає в тому, щоб доручити соціальному житлу вирішувати недоліки ринку, зосереджуючись на вразливих групах населення. Однак цей підхід не вирішує проблему для всіх, хто випадає із системи. Потрібно зосередитись на тому, аби перекрити кран — фінансіалізацію житла, яка є основною причиною його недоступності.

Головна мета Договору про Європейський Союз полягала у створенні єдиного внутрішнього

¹⁸ Gabor, D. & Kohl, S. (January 2022). "My Home is an Asset Class": The Financialization of Housing in Europe. The Greens/EFA: Brussels.

ринку для забезпечення вільного руху товарів, послуг, капіталу та справедливої конкуренції між країнами-членами. Відповідно, законодавство щодо конкуренції було поставлено в центр політики союзу, що призвело до обмеження державної допомоги до виняткових секторів. Для забезпечення економічної стабільності та зростання Європейська Комісія регулярно перевіряє бюджети країн-членів на відповідність фіскальним правилам ЄС. Ті країни, у яких дефіцит бюджету перевищує дозволений рівень, змушені застосовувати заходи жорсткої економії та скорочувати державні витрати (критерій Маастрихта¹⁹). Хоча для приватних компаній ця система видається вигідною, вона має несприятливий вплив на розвиток соціального житла у європейських країнах²⁰.

Наразі житлова політика залишається компетенцією окремих країн-членів, і тому ЄС не може безпосередньо впливати на національні житлові стратегії. У наступних підрозділах розглянуто механізми, якими ЄС опосередковано впливає на житлову політику країн-членів: від розвитку соціального житла до розгортання фінансування житлової сфери.

2.1. СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО ЯК ПОСЛУГА ЗАГАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНТЕРЕСУ (SGEI)

На сьогодні соціальножитло належить до категорії послуг загального економічного інтересу (services of general economic interest, SGEI), що означає, що сектор соціального житла підпадає під загальні правила конкуренції, але може отримати виключення з заборони державної допомоги, якщо сектор демонструє виконання зобов'язань у рамках суспільних послуг (public service obligations, стаття 106(2) Договору про функціонування Європейського Союзу). Це відрізняє житло від інших соціальних послуг, таких як охорона здоров'я чи освіта, які вважаються послугами неекономічного характеру та не потребують особливого виключення. Хоча житло має соціальну функцію, фінансові транзакції, пов'язані з ним, роблять його економічною послугою в ЄС.

Таким чином, якщо Єврокомісія вирішить, що сектор соціального житла у певній країні є надто розвиненим і порушує конкуренцію на житловому ринку, вона може змусити цю країну обмежити сектор соціального житла. Відомими

¹⁹ «Маастрихтський договір визначає контрольні значення для сектору загального державного управління в різних державах-членах ЄС: 3% від валового внутрішнього продукту (ВВП) для державного дефіциту та 60% ВВП для державного боргу (критерій Маастрихта).» згідно Deutsche Bundesbank. (n.d.). Maastricht deficit and debt level. Deutsche Bundesbank.

²⁰ Детальніше про нерівномірну вигоду від політик ЄС у публічному та приватному секторах в Vincze, E. & Betavatz, E. (April 2024). The Impact of EU Policies on Housing and Urban Development. Rosa Luxemburg Stiftung: Brussels.

прикладом таких випадків є Швеція та Нідерланди, де їхні універсальні системи соціального житла були трансформовані для відповідності правилам конкуренції ЄС у більш таргетованій моделі. У Швеції ці зміни були здійснені через трансформацію національного законодавства, а в Нідерландах — через обмеження кола бенефіціарів соціального житла після рішення Європейського загального суду:

«Беручи до уваги значний рівень свободи, який мають держави-члени у визначенні послуг загального економічного інтересу, Європейський загальний суд постановив, що це право має реалізовуватися з дотриманням правил конкуренції та внутрішнього ринку. Для того, щоб субсидії відповідали цим правилам і вважалися прийнятними, необхідно чітко та конкретно визначити завдання в рамках суспільного інтересу, а також прив'язати їх до бенефіціарів цієї послуги, а саме до економічно незахищених осіб».

(стор. 9 рішення, 2018)²¹.

На думку експертів Housing Europe, такий перехід до більш таргетованої системи має декілька негативних наслідків. По-перше, люди із середнім доходом, такі як медсестри, вчителі та пожежники, тепер відчувають труднощі з пошуком доступного житла поруч із місцем роботи в центральних районах великих міст, наприклад, в Амстердамі (експерт Housing Europe 1). По-друге, ці зміни призвели до «резидуалізації» соціального житла, тобто його перетворення на місце проживання переважно найбідніших домогосподарств. Це, у свою чергу, спричинило відтік інших родин із будівель і районів, що негативно вплинуло на соціальний мікс (експерт Housing Europe 2).

Попри ці наслідки, якщо порівнювати економічну та соціальну функції житла, остання залишається вторинною для Єврокомісії. Це також стосується рішень Генерального директорату з економічних та фінансових питань, який аналізує державні бюджети та прописує заходи жорсткої економії у разі дефіциту.

«Заходи жорсткої економії насправді не працюють, і якщо ви скорочуєте фінансування ключової інфраструктури, такої як освіта, соціальна допомога чи соціальне житло, це матиме довготривалий негативний вплив на добробут

²¹ Judgment of the General Court (Eighth Chamber, Extended Composition) of 15 November 2018 Stichting Woonlinie and Others v European Commission T-202/10 RENV II and T-203/10 RENV II. Date : 23/11/2018; Auteur : Virginie Toussain

людей. [...] Але Комісія все ще фокусується на економії, і цього липня [2024 року] вони розпочали процедуру надмірного дефіциту проти семи країн. [...] Комісія настільки зосереджена на показниках дефіциту, що потрібно завжди економити, щоб відповідати критеріям Маастрихта: не більше 3% дефіциту ВВП. А оскільки всі витрати, пов'язані з соціальним житлом, враховуються у цьому дефіциті, багато країн кажуть: "Добре, тоді ми не будемо будувати соціальне житло зараз". Це, фактично, зупиняє будівництво соціального житла у деяких країнах».

(експерт Housing Europe 1)

2.2. ВІДТВОРЕННЯ НЕРІВНОСТЕЙ МІЖ ЦЕНТРОМ І ПЕРИФЕРІЄЮ ЄС

Кожна європейська держава має унікальну житлову систему. Це включає не лише відмінності у структурах володіння житлом і частці соціального житла в загальному фонді, але й різні механізми фінансування житла, які змінюються з часом. Ці чинники впливають на відносини між Єврокомісією та державами-членами. За словами експерта Housing Europe:

«Ми бачимо, що Комісія використовує подвійні стандарти: великі країни, такі як Німеччина чи Франція, можуть дозволити собі більший [надмірний бюджетний] дефіцит, а менші країни, такі як Греція, Словаччина, Румунія, повинні «затягнути паски»».

(експерт Housing Europe 1)

Чому так відбувається? Однією з головних причин такої нерівності є структура державних витрат у різних країнах. Простий спосіб фінансування соціального житла полягає в тому, щоб Міністерство житлового будівництва або Державний фонд житла надавали кредити операторам соціального житла — це вважатиметься державним боргом. Однак деякі країни розробили складніші схеми, які забезпечують «достатню дистанцію між державним сектором і компаніями соціального житла, щоб вважати це фінансування поза балансом [не-державним, тобто — приватним, — В.Ш.] з точки зору підрахунку державного боргу і бюджетного дефіциту» (експерт Housing Europe 2).

Наприклад, у Франції 70% капітальних інвестицій у соціальне житло надходять від приватної установи, яка управляє фондами заощаджень і є державною власністю (Caisse des Dépôts et Consignations).

«І Єврокомісія знає, що це відбувається. І вона каже: "Добре. З точки зору державного дефіциту, ми вважаємо це [фінансування] приватним, а з точки зору впливу на ринок — державним"».

(експерт Housing Europe 2)

Таким чином, щоб розвивати фонд соціального житла, країна, яка не має історично накопиченого соціального житлового фонду та обмежена ВВП, повинна не лише діяти з нуля з точки зору досвіду й розбудови потенціалу операторів і менеджерів житла, але й знайти спосіб подолати обмеження європейських фіскальних правил. І навіть за наявності політичної волі розвивати соціальний житловий фонд, ЄС може не підтримати цю ініціативу:

«Уявімо, що ви країна Центрально-Східної Європи, яка запроваджує нову агенцію, фонд або механізм створення соціального житла. Ви повинні отримати схвалення від Єврокомісії. І були випадки, коли програми відхилялися як несумісні з регуляцією SGEI [послуги загального економічного інтересу] або законом справедливої конкуренції».

(експерт Housing Europe 2)

Крім того, фіскальні обмеження у поєднанні з правилами конкуренції впливають на готовність деяких країн розвивати соціальний житловий фонд. За словами експерта Housing Europe (2):

«Я нещодавно спілкувався з представниками однієї країни Східної Європи. У них сьогодні є невеликий державний сектор житла, який залишився від неповної приватизації за часів комунізму. [...] І вони зрозуміли, що вперше за 20–30 років вони повинні будувати нове соціальне житло. І що я чув від людей з цієї країни, так це те, що рішення у Швеції та Нідерландах дуже їх бентежать і викликають сумніви щодо можливостей розвитку нового державного житла. Вони бояться витратити багато зусиль на створення системи соціального житла, а в результаті Комісія скаже: "Ні-ні, ви не можете цього робити". Тож це викликає у них багато сумнівів щодо того, які можливості вони мають. І це, мабуть, найбільший вплив, який я бачу сьогодні в цих країнах з невеликим державним сектором житла».

Отже, центральні країни ЄС мають у своєму розпорядженні різноманітні схеми формування сектору соціального житла, посилені їхнім

кращим економічним становищем і більшими доходами для випуску державного боргу. У той час як нові та периферійні країни ЄС часто стикаються із нижчим ВВП і відсутністю альтернатив прямим державним інвестиціям, що заважає їм розвивати соціальний житловий фонд навіть тоді, коли існує політична воля до розвитку цього сектору. Таким чином, замість визначення пріоритетів і посилення допомоги сектору відповідно до потреб, ЄС зберігає нерівність між своїми членами у сфері розвитку соціального житла.

2.3. Інші політики ЄС, що впливають на житловий сектор

Житлова політика й ринки глибоко інтегровані в інші сфери соціального та економічного життя. Хоча правила конкуренції належать до виключної компетенції органів ЄС, спільні компетенції в таких сферах, як соціальна політика, політика територіальної єдності, довкілля та енергетика, мають безпосередній вплив на якість житла європейських домогосподарств.

Наприклад, нова Директива про енергетичну ефективність будівель (2024 рік) ставить за мету повністю декарбонізувати будівельний фонд ЄС до 2050 року²². Це означає, що орендодавці та оператори житла повинні інвестувати в енергетичну модернізацію (більш енергоефективні системи опалення, ізоляцію тощо). Це безпосередньо впливає на економіку орендарів: якщо країна не запроваджує підтримку орендарів або обмеження на підвищення орендної плати, витрати на модернізацію можуть лягти не на плечі орендодавця, а на плечі орендаря.

ЄС також створює фонди для сприяння модернізації через механізми кредитування та часткові компенсації, щоб зробити процес модернізації житлового фонду більш плавним. Подібно до інших сфер, відповідальність за виконання директив лежить на державах-членах, але союз зазвичай надає фінансову допомогу та стратегічні рекомендації.

Основна проблема полягає у розбіжностях між «адміністративними традиціями» різних держав-членів ЄС. Подібно до систем соціального житла, чим менше напрацювань і політичної волі має країна для спрямування та контролю інвестицій, що надходять із політиками ЄС, тим більш руйнівним може бути їхній вплив на життя звичайних громадян. Несправедливість впливає із сприйняття периферійних країн як таких, що не мають традиції розробки

ефективної житлової політики. Соціалістичний період розглядається як марна трата та непотрібне переривання історії, попри те, що він забезпечив масове будівництво житла й продемонстрував Європі систему, де значну частку житлового фонду становило житло у державній власності. Насправді, це політика приватизації та реституції житла перервала й дискредитувала «традицію» державного житлового управління у житловій політиці, а не навпаки.

2.4. Фінансіалізація житла та союз ринків капіталу

Державний житловий сектор становить лише незначну частину житлової системи будь-якої країни ЄС. Більшість житлового фонду в ЄС знаходиться у приватній власності або індивідуальних орендодавців, або великих житлових компаній. Домінуючими формами власності залишаються володіння житлом і приватна оренда, оскільки ідеологія володіння власним житлом залишається панівною в Європі²³.

Аналогічно, державний борг країн-членів ЄС значно менший, ніж приватний борг, значну частку якого становить борг домогосподарств за іпотечними кредитами²⁴. Колін Крауч пояснює зростання приватного боргу тим, що він називає «приватизованим кейнсіанством» — новим політичним (policy) режимом, який розвивався протягом 30 років і досяг свого апогею під час Глобальної фінансової кризи (ГФК): «Замість того, щоб уряди брали на себе борг для стимулювання економіки, це робили громадяни в умовах нерегульованих фінансових ринків, які сприяли безвідповідальному та хижацькому кредитуванню, що зрештою призвело до фінансового краху»²⁵.

Житло опинилося в центрі кризи, оскільки його розглядають як актив, який лише зростає у вартості після придбання, що робить його ідеальною заставою. Поступово залучаючись до фінансових операцій, житло стає фінансіалізованим²⁶. І хоча фінансіалізація житла розглядається як можливість вивільнити більше фінансів, її вплив на те, як житло сприймається, створюється та використовується, є несприятливим для орендарів. Житло перестає слугувати притулком і простором соціального відтво-

23 Kohl, S. (2020). The political economy of homeownership: A comparative analysis of homeownership ideology through party manifestos. *Socio-Economic Review*, 18(4), 913-940.

24 Bohle, D. (2017). Mortgaging Europe's periphery (LEQS Paper No. 124/2017). LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series. London School of Economics and Political Science, p. 3.

25 Crouch, C. (2009). Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regime. *British Journal of Politics and International Relations*, 11(3), 382-399.

26 Gabor, D. & Kohl, S. (January 2022). "My Home is an Asset Class": The Financialization of Housing in Europe. The Greens/EFA: Brussels.

22 European Commission. (n.d.). Energy performance of buildings directive. European Commission — Energy.

рення, натомість перетворюючись на простір для накопичення капіталу, незалежно від того, чи воно зайняте, порожнє, використовується короткостроково чи довгостроково, є придатним для життя чи ні.

Фінансіалізація житла сприяє зростанню нерівності не лише між тими, хто прагне стати власниками, і тими, хто вже ними є, але й між країнами центру та периферії ЄС. Як пояснює Дороті Бьоле²⁷, периферійні (зокрема, пост-соціалістичні) країни ЄС до ГФК потрапили у пастку дешевих і доступних кредитів з оптових міжбанківських ринків та іпотечного кредитування в іноземній валюті (FOREX) через умови вільного руху капіталу, прийняті внаслідок їхнього вступу до Європейського Союзу.

Однак через залежність від іноземного фінансування під час ГФК периферійні країни ЄС зазнали раптових перебоїв у потоках капіталу, що призвело до банківських криз, для подолання яких вони змушені були знову звертатися до кредиторів.

Проте оскільки Глобальна фінансова криза виникла у США, саме недосконалі сек'юритизація приватних боргів за іпотечними кредитами основними кредитними установами каталізувала обвал ринку. Сек'юритизація²⁸ є механізмом, який банки використовують для розподілу ризику та забезпечення ліквідності. І хоча ГФК мала руйнівний вплив на заборговані домогосподарства, які постраждали від грабіжницького кредитування, втративши свої домівки через процедури конфіскації, а також на покупців фінансових активів (деякі з них були державними установами, що зазнали збитків для своїх громад), ЄС нещодавно запропонував до пересмислити сек'юритизацію іпотечного кредитування як «простого, прозорого й безпечного» (STS)²⁹ у межах пропозиції зі створення Союзу ринків капіталу (СРК, Capital Markets Union).

Ідея СРК обговорюється з 2014 року як «план розблокування фінансування для Європейського зростання через створення єдиного не обмеженого кордонами ринку капіталу в ЄС. На думку експертів Фернандеса та Альберса, ця мета досягається через забезпечення віль-

ного руху застави, де житло визначено найбільш ліквідним і надійним активом:

«Відсутність вимог щодо застави, яка використовується у процесі STS, є основною причиною вважати, що ця нова фінансова інфраструктура призведе до припливу фінансів у житловий сектор»³⁰.

Дослідники припускають, що наслідком створення СРК стане масштабування вторинних іпотечних ринків із національних до пан'європейських. На їхню думку, цей процес зменшить відмінності між національними системами фінансування житла через поширення сек'юритизації та збільшення співвідношення іпотечного кредитування до ВВП. У результаті ця політика розширить і посилить фінансіалізацію, зосереджену навколо житла³¹:

«Після запровадження [політики СРК] зростаюча кількість домогосподарств залежатиме від зростання вартості житла у режимі фінансіалізації, зосередженої на житлі, що призводить до зміщення електоральних уподобань у бік подальшої лібералізації житлового фінансування»³².

Пропозиція щодо створення Союзу ринків капіталу прокладає шлях для країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ), які раніше пережили Глобальну фінансову кризу без значних проблем із сек'юритизацією, до потенційного зіткнення з подібними труднощами. У цьому контексті можна припустити, що країни ЦСЄ поступово входять у фазу «підпорядкованої фінансіалізації» — термін, введений Костасом Лапавіцасом (2013) для пояснення процесу, згідно якого «периферійні країни приєднуються до дедалі більш фінансіалізованої світової економіки, але не мають достатньої державної потужності та ресурсів для впливу на ці процеси»³³.

27 Bohle, D. (2017). Mortgaging Europe's periphery (LEQS Paper No. 124/2017). LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series. London School of Economics and Political Science, p.3.

28 Сек'юритизація передбачає об'єднання різних видів боргів (наприклад, іпотек, позик або заборгованості за кредитними картками) у фінансові активи (securities), які потім продаються інвесторам.

29 «Сек'юритизація STS не передбачає жодних запобіжників, окрім підвищення якості звітності, прозорості та порівнянності» (Fernandez, R., & Aalbers, M. (2017). Capital Market Union and residential capitalism in Europe: Rescaling the housing-centred model of financialization. Finance and Society, 3(1), p.44)

РОЗДІЛ 3: ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ: ПОПЕРЕДНІ ДОСВІД І СПЕКУЛЯЦІЇ ЩОДО УКРАЇНСЬКОГО ВИПАДКУ

Попередні розділи описали контекст української житлової системи, житлової політики воєнного часу, а також європейського законодавства, що впливає на житлові системи та фінанси. У цьому розділі розглядаються існуючі точки перетину між українськими й європейськими траєкторіями у житловій сфері, а також висувуються припущення щодо можливого впливу євроінтеграції на українську житлову систему.

3.1. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС ЧЕРЕЗ ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СОЮЗ

Україна вже тривалий час активно співпрацює з інституціями ЄС у сфері енергетичної політики. З 2015 року аббревіатура «ЄС» отримала ще одне значення: Енергетичний союз. У рамках цього союзу створено єдиний інтегрований енергетичний ринок як «новітнє втілення довгої історії уявлення політичної єдності Європи через інфраструктурні політики». В Енергетичному союзі зобов'язання щодо декарбонізації та забезпечення енергетичної безпеки було об'єднано в єдину рамкову стратегію.

«Енергетична безпека» у цьому контексті означає контроль над джерелами енергії, які споживають громадяни ЄС. Таким чином, Енергетичний союз також став засобом розширення сфер впливу ЄС за його офіційні кордони: наприклад, у 2014 році було започатковано ініціативу Connecting Europe Facility (CEF) для доступу до відновлюваних джерел енергії у Північній Африці, у 2015 році — до ключової транзитної енергетичної мережі Туреччини, а у 2022 році — до української мережі «Укренерго».

Однак ще до приєднання України до Енергетичного союзу ЄС скеровував і підтримував модернізацію українського житлового фонду, який є найбільшим споживачем енергії в країні. За підтримки Федерального міністерства економіки та захисту клімату Німеччини (BMWK) і Європейської комісії український уряд розробив концепцію Фонду енергоефективності (ФЕЕ), який фінансує заходи з підвищення енергоефективності житлових будівель.

Ця програма спрямована на зниження витрат домогосподарств на енергію, що, у свою чергу, зменшує потребу в енергетичних субсидіях для малозабезпечених сімей. Програма, запущена у 2018 році, мала завершитися у 2025 році. Станом на жовтень 2023 року ФЕЕ в Україні надав гранти понад 1,500 об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) для модер-

нізації та ремонту багатоквартирних житлових будівель, що дозволяє знизити енергоспоживання на 20–50%.

Проте лише 20% українських багатоквартирних будинків створили ОСББ, і переважно це зробили заможніші власники житла, які хоча б можуть дозволити собі інвестувати у субсидовані енергоефективні проекти. Ця ініціатива є позитивним кроком у політиці енергозбереження, але водночас вона підкреслює зростаючу нерівність у енергетичній бідності серед населення.

3.2. ПЛАН ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

Під час війни обсяг участі та фінансування з боку ЄС у сфері житлової політики значно розширився. Останнім значним кроком стало впровадження Плану відновлення України (Ukraine Facility Plan, UFP) — програми фінансової допомоги ЄС, розрахованої на 2024–2027 роки. Ця програма передбачає виділення понад 50 мільярдів євро у вигляді кредитів, грантів і технічної допомоги. Основними фінансовими установами, через які спрямовуються ці кошти, є Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), які підтримують реформи в Україні в межах заходів із відновлення.

Потреби у житлі закладені у рамках стратегії «Людський капітал» із загальною вартістю відновлення 72,8 мільярда євро. План відновлення України не покриває всі витрати, але зосереджується на конкретних напрямках політики та реформах. У першому розділі плану, Реформі 7: «Забезпечення доступу до житла для людей, які його потребують, передбачено два напрями інвестування.

- **Інвестиція 4.a.:** 600 мільйонів євро передбачено для державних бюджетів на 2026 і 2027 роки на виплату компенсацій за житло, пошкоджене або зруйноване внаслідок бойових дій (державна програма «Відновлення»).
- **Інвестиція 4.b.:** 450 мільйонів євро передбачено на забезпечення житлом 7 тисяч ветеранів і членів їхніх сімей з державних бюджетів 2024–2027 років.

Крім того, пакет технічної допомоги спрямований до Міністерства відновлення для розробки Закону про житлову політику, а також нової версії Закону про соціальне житло. У цьому контексті ЄІБ оголосив про пілотний проект, який передбачає надання кредиту в розмірі 200 мільйонів євро для будівництва соціального житла в Україні.

Ідея реформи житлового сектору полягає у припиненні приватизації, створенні інституції операторів соціального/муніципального житла та, таким чином, у стимулюванні розвитку державного житлового фонду. Однак цей план реалізується більш повільними темпами порівняно зі швидкою імплементацією програм «Відновлення та «Оселя, які підтримують власників житла, а головне — приватні будівельні компанії.

Ці програми фінансуються не лише ЄБ, але й Світовим банком, і їхній вплив на житлові ринки України може виявитись значно більшим, ніж сама реформа житлового законодавства.

3.3. РОЗВИТОК ІПОТЕЧНИХ РИНКІВ У ЧАСИ ВІЙНИ?

Українська фінансова житлова компанія (УФЖК, або «Укрфінжитло») є державною фінансовою установою, створеною для реалізації програми доступного іпотечного кредитування «Оселя. Ця програма спрямована на підтримку критично важливих працівників (військовослужбовців, ветеранів, учасників бойових дій, медичних працівників, науковців, учителів), внутрішньо переміщених осіб та інших українців, які бажають придбати житло.

У 2022 році програма запропонувала іпотечні кредити під 3% річних для критично важливих працівників, а у 2023 році була розширена, щоб дозволити всім громадянам отримувати кредити під 7% річних. Вимоги до учасників програми включають стабільне працевлаштування, початковий внесок у розмірі 20% вартості житла, а також або відсутність нерухомості, або наявність житла, загальна площа якого не перевищує 52,5 м² на одну особу плюс 21 м² на кожного додаткового члена сім'ї.

Мета програми полягає зокрема у підтримці первинного ринку житла: критично важливі працівники можуть придбати нерухомість у будівлях, яким не більше 10 років, тоді як для інших учасників програми доступне житло, збудоване протягом останніх трьох років.

Укрфінжитло фінансується переважно Міністерством фінансів України через випуск державних облігацій. На основі цих облігацій Укрфінжитло залучає кошти на відкритому ринку, отримуючи кредити від банків і здійснюючи репо-операції (угоди про зворотний викуп). Це фінансування дозволило видати іпотечні кредити за програмою «Оселя для 14 180 домогосподарств.

І дійсно, експерти ринку нерухомості DIM Group прогнозують, що завдяки залученим коштам частка іпотечних продажів на первинному ринку зростає на 40–45%. Розвиток іпотечного ринку під час війни розглядається як спосіб залучення

заможних та економічно стабільних громадян, які пов'язують своє життя із роботою, житлом і країною.

Оскільки існує перспектива підтримки програми «Оселя міжнародними фінансовими установами, було обрано юридичного радника для забезпечення перехідного фінансування — юридичну фірму Integrities, яка працює в Україні, Німеччині та Великій Британії. Integrities надає консультації не лише з питань розвитку доступного іпотечного кредитування, а й щодо «випуску іпотечних фінансових активів (securities) на міжнародних ринках капіталу для залучення додаткової ліквідності від іноземних інвесторів, щойно ці ринки стануть доступними».

Як уже зазначалося, сек'юритизація виявилася неефективною для центральних країн Західної економіки під час Глобальної фінансової кризи, але згодом вона була політично переосмислена для використання на периферійних ринках. У ЄС це може реалізуватися через пропозицію щодо створення Союзу ринків капіталу, а в післявоєнній Україні — через рекомендації міжнародних фінансових установ.

Сучасні програми забезпечення житлом під час війни в Україні нагадують реакцію країн Східної Європи на Глобальну фінансову кризу, коли пріоритетом було забезпечення житлових ринків і заможних кредиторів. У випадку України найбільшу підтримку отримують власники житла та заможні кредитори через модернізацію житлового фонду, компенсації за пошкоджене й зруйноване житло та дешеві іпотечні кредити. Завдяки цим групам ринок житла утримує свою вартість.

Проте люди, які не мають навіть мінімального капіталу, щоб потрапити на житловий ринок, залишаються за бортом. Дослідники відзначають, що після ГФК політика, спрямована на виключення бідніших домогосподарств із субсидованого іпотечного ринку, призвела до класової біфуркації (class-based bifurcation) на ринку кредитування, коли:

«Державні іпотечні субсидії використовувалися в більшості наших випадків для розширення сфери нового, більш регульованого кредитування, що також сприяло зростанню цін на житло. Нестабільні домогосподарства, які не відповідали критеріям для цього ринку, були спрямовані до споживчих кредитів, мікрокредитів та небанківських позик, які супроводжуються вищими ризиками»³⁴.

34. Gagyı, A., & Mikuš, M. (2022). Housing finance in the aftermath of the foreign-currency mortgage crisis in Eastern Europe: Editorial. *Critical Housing Analysis*, 9(1), p.42.

Варто звернути увагу на те, наскільки оперативні ці рішення були розроблені й запроваджені в Україні, тоді як альтернативні підходи, такі як будівництво соціального житла або навіть моделі оренди з правом викупу, залишаються заблокованими через тривалий законодавчий процес. Причиною цього є не лише спадщина політики масового володіння житлом, але й підхід іноземних донорів і їхньої допомоги, що підтримує статус-кво слабких ринків і мінімального регулювання на периферії та капіталізується на цьому.

ВИСНОВКИ

Коли країна стає кандидатом в члени ЄС, вона бере на себе відповідальність за приведення свого законодавства у відповідність до норм ЄС. У сфері житлової політики це означає адаптацію до вимог у таких галузях, як соціальна політика, енергетика та міський розвиток. Утім, житлові стратегії загалом залишаються у сфері національної компетенції.

Якщо Україна набуває членства в ЄС, це не означатиме початок європейського впливу: на практиці політична та економічна динаміка ЄС уже впливає на українську житлову політику. Деякі програми вже зараз спрямовуються та фінансуються Європейською комісією. Проте для справжньої реформи житлового сектору Україні потрібно більше, ніж лише місцевий капітал, підкріплений субсидіями для приватних будівельних компаній або консолідацією власників житла. Необхідна комплексна стратегія, яка трансформує сектор і забезпечить гідне житло для найбільш вразливих категорій населення. Це передбачає не лише пілотні ініціативи з будівництва соціального житла, а й значний перерозподіл фінансових ресурсів для створення міцної системи соціального житла та регулювання приватного ринку.

Невдачі інших постсоціалістичних країн Євросоюзу у створенні ефективних систем соціального житла часто пояснюються браком політичної волі. В Україні це також є помітною проблемою. Утім, глибше протиріччя полягає в цілеспрямованій руйнації соціалістичної спадщини в периферійних державах в процесі переходу. На противагу цьому, центральні країни ЄС створювали складні фінансові механізми, що дозволило їм згладити кути закону про конкуренцію та підтримати свої все більш неолібералізовані державні сектори, в той час як периферія мала цілком відмовитись від своєї спадщини, вступаючи в нову економічну систему беззахисною.

Проте мета цього тексту полягає не в тому, аби вимагати рівності в праві на експлуатацію, а в тому, щоб зупинити відтворення нерівностей через вибіркові житлові політики, які вигідні деяким групам населення і деяким країнам. Україні потрібна не безмежна свобода ринку, а відновлення соціальної інфраструктури, зруйнованої під час приватизаційних реформ. Ці соціальні гарантії — часто вважані економічно недоцільними для поствоєнної держави — є тим, що країнам центру Європи вдалось частково зберегти й розвинути.

Справді прогресивний підхід має бути спрямований на боротьбу з нерівністю. Європа, працюючи над подоланням власної житлової кризи, повинна підтримувати рішення, які допомагають периферійним країнам у прагненні до соціальної справедливості, а не лише до ринкового успіху. Врешті пошук соціально та економічно справедливого шляху для забезпечення житлових потреб українців може показати напрям вирішення проблеми житлової недоступності в самому Євросоюзі.

ОЛЕНА СЛОБОДЬЯН

УКРАЇНЬСЬКА СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Українська система охорони здоров'я часто опиняється на другому плані порівняно з іншими пріоритетними секторами, такими як економіка, військова сфера чи судова система. Проте вона є критично важливою для функціонування суспільства, особливо в умовах війни, яка триває вже третій рік. Охорона здоров'я залишається ключовим елементом підтримки як цивільного населення, так і ветеранів, відіграючи вирішальну роль у запобіганні епідеміям, лікуванні та реабілітації поранених, а також наданні допомоги військовослужбовцям з інвалідністю.

Як і багато інших секторів в Україні, медицина хронічно недофінансована та залежить від зовнішньої допомоги. Водночас із 2017 року в країні триває перша масштабна реформа охорони здоров'я з моменту здобуття незалежності. Тепер, кілька років потому, корисно оцінити основні зміни в цій сфері, щоб визначити, які кроки необхідні для ефективного відновлення та підтримки медичної системи України.

КОНТЕКСТ — РЕФОРМА 2017 РОКУ

Українська система охорони здоров'я, успадкована з радянських часів, була побудована на принципах централізованого державного управління та фінансування. Реформа, розпочата у 2017 році, стала першою комплексною модернізацією системи охорони здоров'я України. Вона базувалася на чотирьох ключових аспектах:

1. впровадження сімейної медицини для посилення первинної медичної допомоги;
2. фінансування, засноване на обсязі наданих послуг, а не на місткості лікарень;
3. введення «пакетів послуг», які визначають набори послуг, що можуть надаватися в лікарнях різних регіонів;
4. інтеграція міжнародних стандартів у систему охорони здоров'я.

До 2017 року вона зберігала основні риси «семашківської» моделі, орієнтованої на стаціонарне лікування. В результаті утворилася розгалужена мережа медичних закладів із над-

лишковими потужностями, що значно перевищували реальні потреби населення. Внаслідок реформи багато медичних закладів було закрито, а персонал — скорочений.

До позитивних аспектів реформи можна віднести диджиталізацію системи та централізацію бюджету в руках однієї установи — Національної служби здоров'я України (НСЗУ), яка є аналогом британської NHS. Це забезпечило більшу прозорість розподілу ресурсів, зокрема завдяки онлайн-ресурсам НСЗУ. Децентралізація відповідальності надала місцевим органам влади та лікарням більше важелів впливу на свої ресурси, що дозволило більш гнучко й оперативно реагувати на кризи.

Децентралізація також мала негативний ефект. Вона сприяла локалізації зловживань, що ускладнює організований спротив і ширшу мобілізацію працівників та профспілок. Як зазначила одна медсестра в інтерв'ю¹, виникає «гра звинувачень»: місцева влада спрямовує

1 Це та інші згадані інтерв'ю з експертами були проведені для написання магістерської дисертації з реформи охорони здоров'я, резюме якої можна знайти [онлайн](#).

профспілки та працівників до Міністерства або НСЗУ, а ті, своєю чергою, повертають їх до місцевої влади, посилаючись на децентралізацію. Крім того, система часто заохочує експлуатацію працівників та корупцію на рівні лікарень, оскільки до цього часу не було розроблено єдиних інструментів моніторингу.

Одним із аспектів реформи, який здобув багато схвальних відгуків, стало запровадження програми «Доступні ліки». Ця програма дозволяє пацієнтам із певними хронічними захворюваннями отримувати медикаменти безкоштовно. Наразі програма орієнтована переважно на поширені хвороби, такі як серцево-судинні захворювання. Водночас дорогі препарати не завжди доступні, що змушує пацієнтів звертатися по допомогу до громадських організацій або оплачувати лікування з власної кишені.

Ще одним позитивним нововведенням стало пріоритезування первинної медичної допомоги, яка була маргіналізована в старій системі. Наразі у більшості випадків першим лікарем, до якого пацієнт звертається, є сімейний лікар, з яким укладено договір. Сімейні лікарі виконують роль «воратарів» і видають направлення людям, яким потрібна спеціалізована допомога. Раніше пацієнти могли безпосередньо звертатися до вузьких спеціалістів, що призводило до нераціонального розподілу ресурсів у системі. Завдяки реформі вони отримали можливість самостійно обирати сімейного лікаря, тоді як раніше їх закріплювали за лікарнями та лікарнями залежно від місця проживання.

Серед поширених критичних зауважень до реформи — нездатність вирішити проблему браку ресурсів і низьких зарплат у медичній сфері. Фінансування залишалося на рівні 2–3% ВВП, що є значно нижчим, ніж у країнах ЄС, де середній показник у 2020 році становив майже 11% ВВП. Це посилює вже наявні проблеми: зростання дрібної корупції, затримки виплат зарплат та загальну експлуатацію працівників.

Реструктуризація системи відбулася шляхом закриття та об'єднання лікарень відповідно до суворих норм щодо кількості пацієнтів, яких вони реально обслуговували. Це призвело до масових звільнень медичних працівників, часто без належного інформування. Ті, хто активно боровся за збереження своїх робочих місць, нерідко зазнавали переслідувань з боку місцевої влади.

Звільненням працівникам пропонували альтернативні посади, формально еквівалентні їхнім попереднім. Проте багато хто отримував пропозиції роботи за десятки кілометрів від дому, а витрати на дорогу робили таку зайнятість не вигідною.

Загалом, профспілки та місцеві лікарі не були достатньо залучені до розробки та впровадження реформи. Брак ефективної комунікації між державними структурами та медичною спільнотою залишається однією з найбільших проблем української системи охорони здоров'я.

ОСТАННІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ, ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ І РОЛЬ ПРОФСПІЛОК

Пандемія COVID-19 значно обтяжила українську систему охорони здоров'я та загальмувала впровадження реформи. У 2022 році, після двох виснажливих років боротьби з пандемією, медичні працівники зіткнулися зі ще більшими викликами через повномасштабне вторгнення. Система також постійно страждає від пошкоджень інфраструктури, спричинених російськими обстрілами. У травні 2024 року представник ВООЗ в Україні Ярно Хабіхт заявив:

«З лютого 2022 року станом на сьогодні ВООЗ підтвердила 1773 атаки на систему охорони здоров'я в Україні, які забрали життя щонайменше 136 медичних працівників і пацієнтів. У 2024 році атаки посилилися. Інфраструктура охорони здоров'я зазнала значних пошкоджень, особливо в районах поблизу лінії фронту: до 14% закладів було повністю зруйновано, а до 48% зазнали часткових пошкоджень. Водночас 40% усіх атак на систему охорони здоров'я за цей період були спрямовані на первинний рівень, що ускладнює доступ українців до базових медичних послуг. Центри екстреної медичної допомоги стали об'єктами 15% атак».

У липні 2024 року Міністерство охорони здоров'я України також повідомило, що загалом 1629 медичних закладів було пошкоджено, а 214 — зруйновано повністю без можливості відновлення. Найбільше руйнувань зафіксовано у східних областях України, де відбуваються найінтенсивніші бойові дії. Водночас із 2022 року вдалося відновити 878 закладів.

З 2022 року при НСЗУ формується громадська рада. За даними самої служби, її місія включає:

«громадський контроль за діяльністю НСЗУ, взаємодію з громадськими об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства у сфері охорони здоров'я, зокрема для запобігання корупції, інформування НСЗУ про громадську думку щодо формування та реалізації державної політики у сфері дер-

жавних фінансових гарантій медичного обслуговування та Програми медичних гарантій».

Кандидати повинні мати щонайменше ступінь бакалавра (що вже виключає багатьох медсестер), і перевага надається власникам ступенів у таких галузях: охорона здоров'я, менеджмент та адміністрування, державне управління, право, соціальні та поведінкові науки (спеціальність «економіка»). Цей список свідчить про пріоритетність економічного та управлінського підходів.

Останнє онлайн-голосування мало обмеження: участь могли брати лише громадяни, які постійно проживають в країні. Це виключило багатьох біженців, серед яких є чимало медичних працівників. У підсумку до п'ятірки лідерів увійшли представники асоціації з адвокатури за канабіс для ветеранів, три представники ГО «Українське юридичне товариство» та кандидат від ГО «Всеукраїнська асоціація лікарів». Лише остання організація займається питаннями політики охорони здоров'я загалом, проте вона не виконує профспілкових функцій, таких як переговори щодо гідних зарплат чи захист трудових прав.

Було лише два кандидати від профспілок, і вони набрали мене 2% голосів, як і багато кандидатів, які представляли пацієнтів із хронічними, рідкісними та термінальними захворюваннями. Оскільки громадська рада є одним із небагатьох офіційно визнаних механізмів надання зворотного зв'язку НСЗУ, проблема виключення працівників охорони здоров'я на місцевому рівні та пацієнтів, які не отримують користі від реформи, здається, залишається невирішеною.

ФІНАНСУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ РЕСУРСІВ

Закон визначає, що фінансування охорони здоров'я має становити 5% ВВП, проте Україна ніколи не досягала цього рівня з моменту здобуття незалежності. Державне фінансування системи охорони здоров'я залишалося стабільно на рівні близько 3% ВВП. У 2022 році, через перерозподіл ресурсів на військові потреби, фінансування охорони здоров'я виявилось навіть нижчим, ніж планувалося. У 2024 році на цю сферу було виділено 4,7% державного бюджету (202 млрд гривень), що на 24,4 млрд більше, ніж у 2023 році. Основна частина бюджету (159 млрд гривень) спрямована на програму «Доступні ліки». Інші заявлені пріоритети включають розвиток реабілітаційної системи, психічне здоров'я та закупівлю медичного обладнання.

Багато аспектів охорони здоров'я залежать від зовнішньої допомоги різних типів: цільові програми від ВООЗ, ООН, USAID, фінансова допомога від міжнародних партнерів, пожертви від громадських організацій тощо. Точно оцінити ці ресурси складно. В інтерв'ю, проведених наприкінці 2022 року, глава НСЗУ, один із керівників великої організації захисту прав пацієнтів і представник асоціації медиків стверджували, що через значні хвилі міграції за кордон наявних ресурсів достатньо для функціонування системи. Це також пов'язано із закриттям чи об'єднанням багатьох лікарень і скороченням значної кількості медичних працівників.

Однак такий підхід ігнорує перевантаження тих медиків, які залишилися в Україні, та низький рівень їхніх зарплат. Дані про соціальний статус біженців свідчать, що за кордон переважно виїжджали освічені та заможні громадяни, тоді як літні люди та менш забезпечені залишалися. Оскільки літні люди загалом потребують більше ресурсів охорони здоров'я, такі твердження є сумнівними. Подальший розвиток системи охорони здоров'я має ґрунтуватися на підході, орієнтованому на реальні потреби. Потрібно заповнити прогалини у демографічних та громадсько-охоронних даних, щоб забезпечити ефективне планування та розподіл ресурсів.

Система охорони здоров'я залишалася недофінансованою незалежно від того, яка група залишалася в країні. Враховуючи особливі та ширші потреби літніх людей у медичних послугах, важливо шукати шляхи вирішення цих викликів. Одним із ключових напрямів має стати розширення програми «Доступні ліки» не лише за кількістю нозологій, а й за якістю та різноманітністю доступних препаратів. Наразі компенсуються переважно найдешевші ліки, що створює низку інших проблем, наприклад, неефективність деяких із них та необхідність оплачувати дорожчі, але ефективніші аналоги з власної кишені.

Іншим важливим напрямом є забезпечення достатньої кількості спеціалізованих закладів та кваліфікованого персоналу для надання допомоги літнім людям, зокрема розвитку паліативних послуг та розширення стаціонарних потужностей. Це потребує перегляду частини реформ, запроваджених із 2017 року, таких як масове закриття «надлишкових» закладів на користь їхнього перепрофілювання, а також розробки узгодженої стратегії для забезпечення достатньої кількості медичного персоналу. Це включає доступні та недорогі програми перепідготовки, створення нових спеціальностей в університетах, забезпечення гідних зарплат і дотримання трудових прав.

Деякі заходи також принесуть користь іншим групам, зокрема пораненим та людям з інвалідністю серед ветеранів, однак обидві категорії вимагають значного збільшення фінансування. У всіх можливих сценаріях Україна зіткнеться зі зростанням кількості людей з інвалідністю, що робить пріоритетним розвиток охорони здоров'я.

Водночас деякі останні ініціативи свідчать, що приватизація знову розглядається як основне «рішення» проблеми фінансування. Нещодавно було оприлюднено список послуг, за які пацієнти можуть сплачувати з власної кишені. Він передбачає можливість легальних приватних оплат у випадках, коли пацієнт хоче отримати консультацію без направлення (що стане більш поширеним через дефіцит персоналу та довші терміни очікування) або придбати ліки, які не покриває програма «Доступні ліки» (а таких чимало). Хоча цей захід, здається, має на меті зробити «сірі платежі» в лікарнях прозорішими, він знову ігнорує нагальні проблеми дефіциту медичних працівників і недофінансування системи, фактично просуюючи приватизацію як рішення.

Необхідно переглянути антикорупційну стратегію на основі доказів — більшість корупції в охороні здоров'я, особливо на нижчих рівнях, є результатом несправедливих зарплат і відчуття недооцінення, а не моральних вад окремих осіб. Дослідження у сфері боротьби з корупцією також свідчать, що її викоринення є складним процесом, який потребує комплексного підходу. Впровадження прозорих механізмів без урахування культурних та соціально-економічних чинників може виявитися недостатньо ефективним.

ТРУДОВІ ПРАВА ТА НЕСТАЧА ПЕРСОНАЛУ

З початку війни було ухвалено низку законів, що обмежують трудові права. Наразі готується проект нового Кодексу законів про працю, який може суттєво погіршити права працівників в Україні. Документ передбачає спрощення процедури звільнення, легалізацію 12-годинних змін і дозволяє роботодавцям порушувати графік відпусток. Хоча початково планувалося ухвалити кодекс у 2025 році, наразі точний графік його розгляду залишається невідомим.

Окрему серію антисоціальних законів було ухвалено після початку війни. Нещодавно затвердили постанову, що дозволяє знижувати зарплати медичного персоналу до рівня мінімальної у випадках, коли НСЗУ не має достатніх коштів. З початком війни експлуатація медичних працівників, зокрема медсестер, стала звичним явищем.

Численні свідчення цього можна знайти у публічних комунікаційних каналах профспілок, насамперед профспілки медсестер «Будь як Ніна». Однак через характер таких конфліктів немає систематичних даних про масштаби експлуатації. За словами представниці профспілки, медсестри особливо маргіналізовані у контексті тінювих платежів, оскільки саме лікарі отримують гроші від пацієнтів і вирішують, чи будуть вони ділитися хабарями з молодшим медперсоналом.

Чимало медсестер працюють значно більше, ніж передбачено їхніми контрактами, не отримуючи відповідної оплати за фактичний обсяг виконаної роботи. Враховуючи, що повномасштабне вторгнення додало нових обов'язків і зробило працю значно стресовішою, багато працівниць, ймовірно, зазнають не лише подвійного, але й потрійного навантаження порівняно з довоєнним періодом.

За даними Українського центру охорони здоров'я, чисельність робочої сили у сфері охорони здоров'я скоротилася приблизно на 14% з початку повномасштабного вторгнення, що означає втрату близько 89 тисяч медичних працівників лише за рік (УЦОЗ, 2022). Міністр охорони здоров'я України Віктор Ляшко у нещодавньому інтерв'ю заявив, що до 2030 року в системі відчуватиметься дефіцит лікарів. Це особливо стосується спеціалістів, які займаються питаннями, пов'язаними з війною, зокрема фізіотерапевтів і психологів.

Наразі немає перевірених даних про кількість медичних працівників, які емігрували, та їхнє місце перебування. У 2022 році в Україні працювало близько 522 тисяч медпрацівників (УЦОЗ, 2022), тоді як в Польщі зараз налічується 2 855 лікарів-громадян України та тисячі українських доглядальниць (за даними польського Міністерства охорони здоров'я). Водночас у Німеччині лише зрідка повідомляють про українських лікарів, які отримали визнання своїх дипломів для роботи в країні. Оскільки цей процес є складним, бюрократизованим і тривалим, багато кваліфікованих спеціалістів зможуть розпочати роботу лише за кілька років, коли вдасться подолати мовний бар'єр.

Схожа ситуація спостерігається і серед українських доглядальниць в Німеччині. Попри те, що процес визнання їхніх дипломів триває близько 6 місяців (на відміну від лікарів), мовний бар'єр залишається суттєвою перешкодою.

МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА ТА ПАРТНЕРСТВО

Україна співпрацює з багатьма міжнародними організаціями у сфері охорони здоров'я, зокрема USAID, Світовий банк та ООН, які беруть участь у реалізації реформи та інших ініціатив. Водночас міжнародні партнери продовжують наголошувати на неоліберальних заходах як основному політичному принципі, що передбачає заохочення приватизації, конкуренції та децентралізації, нерідко під приводом «боротьби з корупцією».

Децентралізація отримала схвалення деяких експертів, наприклад, колишнього голови НСЗУ, який стверджував, що цей підхід дозволить ефективніше реагувати на пандемію. Однак, зважаючи на високий рівень приватних платежів в Україні та той факт, що медичні працівники називають низькі зарплати однією з основних причин корупції та відтоку кадрів, залишається незрозумілим, як подальше скорочення державних витрат може сприяти розвитку системи охорони здоров'я та забезпеченню її самодостатності, як це стверджується у звітах USAID.

Україна також отримує різноманітну допомогу від ЄС, окремих держав і міжнародних організацій, таких як МВФ. Це охоплює військову та гуманітарну допомогу, а також кошти для підтримки макроекономічної стабільності. Частина цих коштів спрямовується на виплати зарплат працівникам охорони здоров'я, що свідчить про те, що навіть нинішній низький рівень оплати праці в галузі медицини значною мірою залежить від зовнішньої допомоги. Це вказує на глибоку структурну залежність системи охорони здоров'я від міжнародного фінансування, яка, ймовірно, збережеться в осяжному майбутньому.

ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ ПОДАЛЬШИХ ДІЙ

ІНТЕГРАЦІЯ ПИТАНЬ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ДИСКУРС ТРУДОВИХ ПРАВ І ПРОФСПІЛОК

З огляду на цілеспрямовану ерозію трудових прав з боку українського уряду, доцільно інтегрувати питання трудових прав медиків і недостатнього фінансування в ширші дискурси, які вже ведуться в інших країнах. Також необхідно використовувати інституційну та організаційну силу профспілок і конфедерацій для поширення інформації та адвокації за відновлення й покращення захисту трудових прав медпрацівників.

Внутрішньоукраїнські дискурси повинні враховувати необхідність трансформації профспілок із пасивних корпоративних структур, які сприймали за радянських часів і як вони досі сприй-

маються в Україні, у більш активні та впливові інституції. Ці інституції повинні сприяти мобілізації працівників і забезпечувати їм інструменти для ефективних колективних переговорів.

ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ

Домовленість щодо певних соціальних гарантій та покращення трудових прав у контексті вступу України до ЄС може бути важливим кроком для забезпечення справедливості в соціальній та трудовій сферах. Хоча процес інтеграції не є «безумовним», як деякі стверджують, і в ньому відсутній чіткий пріоритет соціальної справедливості та захисту трудових прав, саме зараз є можливість зосередити увагу на цих питаннях. Низька оцінка у секторі соціальної політики та зайнятості, яку Україна отримала у звіті ЄС у лютому 2023 року (один бал із п'яти можливих), вказує на необхідність зміни підходів до цього питання.

Український уряд продовжує послаблювати профспілки та просувати неоліберальні принципи конкуренції як спосіб підвищення ефективності у сфері охорони здоров'я, що негативно позначається на правах лікарів і пацієнтів. З огляду на це, доцільно виставити чіткі вимоги до:

- відновлення трудових прав медичних працівників і їх імплементації у сфері охорони здоров'я;
- залучення профспілок до процесу прийняття рішень на всіх рівнях;
- переорієнтації політики охорони здоров'я на забезпечення належного фінансування й гідних зарплат, замість продовження політики економії.

Це дійсно важливо, оскільки вступ до ЄС не накладає безпосередніх вимог щодо реформ у секторі охорони здоров'я, адже Євросоюз не втручається в національні системи охорони здоров'я, за винятком деяких аспектів громадського здоров'я та безпеки. Однак, ситуація в Україні може стати важливим кейсом для переосмислення цього вектора політики.

Наголос на спільній боротьбі, як це роблять британські працівники охорони здоров'я проти подібних неоліберальних політик у системі NHS, може бути виправданим, особливо враховуючи, що Україна прагне створити подібну систему. Це також підкреслює важливість активного мережування з українськими профспілками та підтримки локальних ініціатив, як от рух «Будь як Ніна» серед медсестер. Такий підхід може допомогти створити ефективну мережу солідарності.

Одним із застережень є уникнення негативного впливу на громадську думку в Україні, адже створення надмірної кількості перешкод на шляху до вступу в ЄС може сприйматися як прояв загальної антиукраїнської позиції. З огляду на затримки в постачанні озброєння для України та відсутність чіткої стратегії західних держав щодо Росії, а також невизначеність у питаннях припинення війни на умовах України для забезпечення справжнього і тривалого миру, виникає суттєвий розрив у довірі до західних урядів і суспільств у цілому. Ці настрої необхідно враховувати в процесі подальшої євроінтеграції, щоб не спричинити посилення євроскептицизму в Україні.

Крім того, поняття корупції в Україні часто використовувалося і перебільшувалося проросійськими силами як усередині, так і за межами ЄС. Ці питання потрібно висвітлювати обережно, ґрунтуючись на реаліях українського суспільства, щоб вони були сприйняті серйозно.

ЄС має зайняти чітку позицію в питаннях соціальної політики, перерозподілу ресурсів, захисту трудових прав і підтримки профспілок. Історично ці питання не були пріоритетними в процесі євроінтеграції, тому ситуація в Україні може стати важливим імпульсом для переосмислення цього напрямку політики. Це особливо актуально для сфери охорони здоров'я, адже хоча ЄС не має конкретних вимог до цього сектору, значні покращення можуть бути досягнуті шляхом цілеспрямованого вирішення проблем, що виникають з правами працівників і профспілками.

Особливу увагу слід приділити широкій децентралізації в Україні, яка створила значний розрив в узгодженості соціальної і медичної політики. Цей процес потребує глибшої та комплексної оцінки, адже загальні вимоги ЄС не дають повного уявлення про необхідність вищого рівня координації та національної стратегії для подолання наявних труднощів.

Загальні принципи адвокації

Адвокація будь-яких українських питань, включно зі сферою охорони здоров'я, повинна враховувати контекст повномасштабного вторгнення. Аргументи, які протиставляють охорону здоров'я та інші соціальні сектори військовим зусиллям, є соціально-шовіністичними, шкідливими для спільної справи й лише підірватимуть довіру українського суспільства до всіх, хто намагатиметься просувати такі позиції.

Роль Росії як імперіалістичного агресора не може бути поставлена під сумнів у будь-якому контексті. Хоча неоліберальна політика українського уряду заслуговує на критику, вона не повинна використовуватися як привід для применшення російських імперіалістичних і геноцидних намірів щодо України. Протиставлення боротьби українських медиків за справедливі умови праці та зарплату військовим потребам є стратегічною помилкою, яка не знайде підтримки в українському суспільстві та унеможливить подальшу конструктивну адвокацію.

Особливо враховуючи слабкість українських профспілок і загальну недовіру медичних працівників та пацієнтів до державних інституцій, варто визнати, що саме ці групи громадянського суспільства значною мірою організують і фінансують військові зусилля на низовому рівні. Багато лікарів і медсестер залишаються в регіонах, наближених до лінії фронту, або стають бойовими медиками. Колишні працівники охорони здоров'я також активно залучені до підтримки тих, хто залишилися, та працюють на передовій.

Будь-яка адвокація повинна враховувати травматичний і стресовий досвід українських медичних працівників та пацієнтів, а не фокусуватися виключно на тому, як Україна чи український уряд сприймаються західними акторами.

Висновки та остаточні політичні рекомендації

У підсумку, реформа української системи охорони здоров'я має як негативні, так і позитивні аспекти. Загалом неоліберальна політика не ставить у пріоритет зменшення нерівностей і забезпечення соціальної справедливості. Сектор охорони здоров'я залишається хронічно недофінансованим і структурно залежним від зовнішньої допомоги навіть у питаннях базових витрат, зокрема виплат зарплат медичному персоналу. Додаткові виклики створюють російська агресія, цілеспрямоване знищення інфраструктури та постійний тиск на медпрацівників.

Адвокація за покращення української системи охорони здоров'я повинна включати голоси самих медиків і пацієнтів, враховувати ширший контекст російського вторгнення та інтегрувати ці зусилля у глобальні дискурси соціальної справедливості та рівності.

Виходячи з цього, пропонуються наступні рекомендації для подальшої адвокації:

1. Відмова від політики жорсткої економії

Потрібно змінити підхід від пристосування до обмежених ресурсів до збільшення фінансування. На практиці це означає відмову від закриття медичних закладів і звільнення персоналу, а також від приватизації як основного інструменту реалізації політики у сфері охорони здоров'я.

2. Оцінка реальних потреб

Необхідно провести емпіричну оцінку потреб, щоб визначити фактичні потреби системи охорони здоров'я та найефективніші шляхи їх задоволення.

3. Підтримка низових профспілок і активістів

Важливо підтримувати низові профспілки, окремих активістів серед медичних працівників, а також усі локальні ініціативи, спрямовані на побудову діалогу та зменшення дисбалансу сил у сфері охорони здоров'я. З огляду на історично сформовану недовіру до профспілок через їх радянське минуле, пасивність і корупцію, необхідно переосмислити їхню роль та відновити їхню легітимність у суспільстві.

4. Скасування антисоціальних законів

Закони, ухвалені після 2022 року, що погіршують умови праці та послаблюють соціальні гарантії, мають бути переглянуті. Необхідно розробити нові законодавчі механізми, які забезпечать ефективний захист трудових прав медичних працівників.

5. Урахування децентралізації України

Політика децентралізації суттєво впливає на розподіл ресурсів у сфері охорони здоров'я. Для ефективної адвокації необхідно враховувати регіональні особливості та налагоджувати зв'язки з місцевими профспілками, органами влади та громадськими ініціативами.

6. Соціальні реформи в рамках євроінтеграції

Соціальний вимір має стати одним із ключових аспектів процесу євроінтеграції України. Питання трудових прав, фінансування медицини та соціальної справедливості мають бути інтегровані у вимоги до вступу нарівні з судовою реформою та антикорупційними заходами.

СЕРГІЙ ГУЗЬ

Український журналіст. Очолював Незалежну Медіа-Профспілку України з 2004 по 2008 рік, нині є членом Комісії з журналістської етики України — органу саморегуляції медіа. Понад 20 років висвітлює профспілкові, трудові та соціально-економічні питання України у вітчизняних і закордонних медіа.

sergey.goos@gmail.com

ОЛЕНА ТКАЛІЧ

Магістр журналістики, соціології та гендерних студій. Експертка з питань жіночої зайнятості, доглядової праці, праці та примусової праці.

tkali4@ukr.net

ВЛАДИСЛАВ СТАРОДУБЦЕВ

Історик Центрально-Східної Європи, дослідник прогресивних рухів та активіст у сфері соціальних прав з України. Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

vladislavlazuto@gmail.com

ВІКТОРІЯ ПІГУЛ

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського». Магістерка по програмі «Міжнародна економіка». Громадська активістка, співзасновниця онлайн-кампанії «Скасувати український борг».

victoria.19779@gmail.com

НАТАЛІЯ МАМОНОВА

Старша наукова співробітниця RURALIS — Інституту сільських і регіональних досліджень (Норвегія). Досліджує сільську політику, аграрну трансформацію, соціальні рухи, продовольчий суверенітет і правопопулізм у постсоціалістичній сільській Європі. У 2016 році здобула ступінь PhD в Університеті Еразмуса (Нідерланди). Працювала дослідницею та викладачкою в Оксфордському університеті, Новій Європейській колегії в Бухаресті, Гельсінському університеті та Стокгольмському центрі східноєвропейських досліджень. Наразі її дослідження в RURALIS зосереджені на впливі війни в Україні на українську та світову продовольчу систему.

natalia.mamonova@ruralis.no

МІХАЙ ВАРГА

Соціолог Інституту східноєвропейських досліджень Вільного університету Берліна. Його дослідження зосереджені на питаннях прожиткового мінімуму, бідності, виробництва продовольства в Румунії та Україні, а також на іллібералізмі у Східній Європі. Остання книга — Poverty as Subsistence. The World Bank and Pro-Poor Land Reform in Eurasia (Стенфорд, 2023).

mihai.varga@fu-berlin.de

ОЛЕНА СЛОБОДЬЯН

Магістерка соціальних наук (Гумбольдтський університет Берліна). Експертка з питань системи охорони здоров'я України, міграції та дискримінації.

olenaslobodian@proton.me

ВІТА ШНАЙДЕР

Центральноєвропейський університет (магістр соціології та соціальної антропології). Членкиня ГО «Нова житлова політика» (Україна), активістка Спілки орендарів (Україна). Експертка з питань права на житло, постсоціалістичної житлової політики, систем соціального житла та приватного орендного сектору.

vita.schn@gmail.com

ВИКЛИКИ НА ШЛЯХУ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

2025

За підтримки Rosa Luxemburg Stiftung з коштів Міністерства економічного співробітництва та розвитку ФРН. Ця публікація та її частини надаються до безкоштовного використання за умови належного посилання на оригінальну публікацію.

Зміст публікації перебуває у виключній відповідальності авторок та авторів і може не відображати позиції Rosa Luxemburg Stiftung.



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
В УКРАЇНІ
