

Національна академія наук України
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького

**СТРАТЕГІЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО
РОЗВИТКУ УКРАЇНИ
ДО 2030 РОКУ**

*Науково-аналітична
записка*

За редакцією
доктора політичних наук, професора,
члена-кореспондента
Національної академії правових наук України
І. О. Кресіної

Київ
2022

Авторський колектив:

Батанова Н. М., Горбатенко В. П., Коваленко А. А.,
Кресіна І. О., Кукуруз О. В.,
Стойко О. М., Тарасюк В. М., Ходаківський М. Д., Явір В. А.

Рецензенти:

О. В. Бабкіна – доктор політичних наук, професор
О. В. Батанов – доктор юридичних наук, професор

Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 року:
С83 науково-аналітична записка / Кол. авт.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. 176 с.
ISBN 978-

Розкрито засадничі положення Стратегії політико-правового розвитку України до 2030 року. Доведено необхідність докорінної зміни наукових підходів до стратегічного планування політико-правового розвитку в умовах війни Росії проти України та післявоєнної відбудови, зовнішніх і внутрішніх викликів, геополітичних змін, європейської та євроатлантичної інтеграції, суспільної модернізації. Запропоновано концепт ідеології і політики національного прагматизму для досягнення цілей розвитку Української держави наявними ресурсами і креативним потенціалом нації. Сформульовано низку засадничих положень задля реалізації стратегій в основних сферах політико-правового розвитку і розробки тексту нової Конституції України – Конституції Української Республіки.

Розрахована на державних і політичних діячів, учених-суспільствознавців.

УДК 321.02

ISBN 978-

© Батанова Н.М., Горбатенко В.П., Коваленко А.А.,
Кресіна І.О., Кукуруз О.В., Стойко О.М.,
Тарасюк В.М., Ходаківський М.Д., Явір В.А., 2022
© Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України, 2022

ЗМІСТ

Переднє слово	4
Сучасні виклики для політико-правового розвитку України	6
Стратегія європейської інтеграції України	25
Стратегія підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України	39
Стратегія правової реформи	55
Стратегія модернізації адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування	74
Стратегія розвитку освіти	85
Стратегія розвитку науки	118
Стратегія політико-правового забезпечення етнополітики	148

ПЕРЕДНЄ СЛОВО

Нагальна необхідність розробки і прийняття стратегічного документа, що визначає мету, завдання і перспективи розвитку українського суспільства на середньострокову перспективу (до 2030 року), постала одразу після виборів Президента України у 2019 році. Адже запит суспільства на справедливість формував порядок денний політико-правових перетворень і відповідні наукові парадигми, що мають подолати штучний розрив політики і права, як регуляторів суспільних відносин, у наукових дослідженнях та суспільній практиці. Вчені, що представляють унікальну за своїм креативним потенціалом наукову школу правової політології (створена в Інституті держави і права імені В.М. Корецького НАН України, дістала підтримку і продовження у Львівському національному університеті імені Івана Франка та низці інших університетів і дослідницько-аналітичних центрів, представлена фундаментальними монографіями, підручниками, навчальними посібниками), довели, що політика ефективна, якщо справедлива, що справедливість – мета і сенс людського співжиття, основа права, засаднича цінність демократичного суспільства. А відтак висока місія вчених-суспільствознавців – виробити стратегічні орієнтири політико-правового розвитку Української держави задля досягнення цілей поступу української нації. Ця місія набула особливого значення в умовах широкомасштабної війни РФ проти України. Метою агресора є знищення держави і нації, культури й гідності українців. А мета українських учених – дати нації і державі перспективу розвитку і процвітання.

Взаємодія політики і права для досягнення цілей справедливого демократичного суспільства й утвердження європейських цінностей в українському суспільстві є сферою досліджень такого важливого для держави наукового напрямку, яким стала правова політологія. Саме в межах цього креативного напрямку можливі осмислення тих складних процесів, що відбуваються у світі та в Українській державі (особливо в умовах війни та повоєнної трансформації) й розробка Стратегії політико-правового розвитку на найближчі роки.

У різних поєднаннях та проявах взаємодія політики і права в Українській державі є однією з найважливіших сучасних проблем.

Спільними завданнями політики і права є регулювання суспільних відносин, створення стабільних і сприятливих умов життєдіяльності людини і громадянина в державі.

Стратегія політико-правового розвитку Української держави (далі – Стратегія) передбачає комплексне удосконалення функціонування інститутів, структур і механізмів державної влади; належне забезпечення політико-правових відносин, узгодження загальнонаціональних інтересів з інтересами окремих соціальних груп в умовах зростання ролі громадянського суспільства.

Метою Стратегії є узгодження системи політико-правових рішень та діяльності суб'єктів публічного управління, послідовна реалізація яких здатна забезпечити ефективне виконання суспільних завдань у визначених напрямках у середньостроковій перспективі.

Досягнення мети здійснюватиметься шляхом максимального залучення державних і суспільних політико-правових ресурсів, усіх ланок державного управління та інститутів громадянського суспільства до узгодженої реалізації можливостей політики і права задля досягнення якісних змін у подоланні політико-правових суперечностей у процесі повоєнної відбудови і демократичного розвитку українського суспільства в напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції.

СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Світові виклики

Глобалізація як об'єктивна реальність XXI століття. Цей загально-світовий соціальний процес у сучасних умовах об'єднує потоки ідей, капіталів, товарів, науково-технічних досягнень, політичних принципів і стандартів, правових норм, які зумовлюють розвиток світу як цілісної економічної, міжнародно-правової, політичної, соціокультурної суперсистеми. В інтересах України – приєднатися до цього процесу, посівши в ньому значуще місце й використавши його можливості з метою вдосконалення політико-правового розвитку.

Гармонійне включення в глобалізаційні процеси дасть змогу забезпечити українському суспільству стимули, мотивацію та ресурси для внутрішнього розвитку, задіяти потенціал суб'єктів політико-правового розвитку співвідносно з їх реальними матеріальними та духовними досягненнями і можливостями, що включають: протидію організованій злочинності й тероризму, забезпечення зовнішньої та внутрішньодержавної стабільності й безпеки; узгодженість дій з іншими країнами та народами світу щодо підвищення життєвого рівня людей, зниження бідності; розширення взаємодії культур і цінностей, відстоювання прав і вольностей людини; активну участь у створенні спільного європейського політико-правового простору, що включає діалог цивілізацій, обмін правозастосовним досвідом; орієнтацію на якісно вищий рівень людського розвитку на основі максимального залучення інтелекту нації, досягнень науки і освіти.

Демократизація як сутнісна характеристика цивілізаційного поступу. Події у світі в останні десятиліття засвідчують, що процес демократизації, який видавався незворотнім наприкінці минулого століття, виявив трансформації у свідомості значної частини населення нових демократичних країн і навіть певною мірою розвинених європейських держав: переорієнтацію від прагнення щодо утвердження демократичних прав і вольностей до змагання за

економічні блага; відмінності в досвіді демократичного співжиття й нерозуміння основною масою населення диференційованого характеру демократичних процесів; надмірну фрагментацію суспільно-політичного життя, відірваність партійно-політичних інтересів від реальних прагнень людей і потреб суспільства; специфічні особливості реакцій конкретних соціумів на новітні виклики соціальної емансипації, пов'язані з розширенням самоорганізації, реалізацією ідей безпосередньої демократії, необхідністю подолання зловживань владою, небезпекою популістського авторитаризму тощо.

Збереження основ демократичного співжиття потребує тіснішої співпраці політики і права задля досягнення спільних цілей і цінностей. Демократичні політичний розвиток і правотворення потребують відходу від суто формальних процедур, переорієнтації на реальне закріплення об'єктивних тенденцій суспільного життя в таких його складових, як узгодження різних суспільних інтересів, громадський контроль, політична відповідальність, участь представників громадянського суспільства у законотворчому процесі тощо. Побудова демократії сучасного зразка, з одного боку, передбачає підпорядкування політики принципам права, а з іншого – розглядає право як важливу складову соціально-політичної практики, що постійно взаємодіє з різними сферами суспільного життя.

Політико-правові ризики та їх вплив на характер людського розвитку. Ризики, як можливість виникнення певних явищ, здатних визначально впливати на управлінську, політичну, правову та інші види діяльності, в сучасних умовах можуть призводити до кардинальних змін державної політики, створювати несприятливі умови для певних соціальних груп чи національного розвитку загалом. До таких ризиків належать: матеріальні й людські втрати внаслідок воєнних дій, аварій, стихійних лих, пандемій; сепаратизм, експансія тероризму в проблемних регіонах; поляризація суспільства, зростання соціальної нерівності, що зумовлюють виникнення нелегітимних форм протесту; соціально-політична нестабільність як наслідок порушення системи зв'язків між суб'єктами політико-правової діяльності; зловживання владою, корупція в системі державного управління, неналежний рівень ухвалених рішень; популізм як чинник дестабілізації демократії, результат загравання з масами, апелювання до простого вирішення складних проблем.

Щоб забезпечити державу й суспільство від деструктивного впливу політико-правових ризиків, демократична політико-правова система повинна сформувати на перспективу взаємопов'язану інституційну мережу, наділену стійкими, здатними до самовдосконалення елементами і відповідним персоналом. З метою мобільного реагування на можливі ризики необхідно відпрацювати механізми ефективного запобігання конфліктним і кризовим ситуаціям, забезпечити з боку державної влади здобуття і підтримання довіри у громадян своєї країни, зарубіжних партнерів та інвесторів.

Національні виклики

Широкомасштабна війна, розв'язана Російською Федерацією проти України 24 лютого 2022 року, є продовженням і наслідком гібридної війни, здійснюваної керівництвом російської неототалітарної держави з 2014 року. Процес трансформації війни від гібридної до широкомасштабної визначив початок народної війни за територіальну цілісність, самостійність і суверенітет Української держави, а також за її цивілізаційний вибір, належність до європейської спільноти.

Необхідність політико-правового осмислення причин і наслідків російсько-української війни пов'язана з тим, що це перша в історії людства війна, яка відбувається в умовах домінування соціальних мереж, наявності мобільного телефонного зв'язку, застосування супутникових технологій, функціонування атомних електростанцій та інших технологічних досягнень. Одна з причин – відсутність у суспільній свідомості такого феномена, як чітка національна, громадянська ідентифікація та стійкість щодо руйнівних маніпулятивних впливів (мета яких – знищення національної ідентичності, пам'яті, гідності).

В основу розуміння національної стійкості має бути покладено низку показників не тільки й не стільки інституційного розвитку – «розбудови» інститутів, установ та управлінських структур, скільки переважно субстанційного порядку – утвердження модерної політичної нації на засадах української національної ідеї та демократичних цінностей, прав і вольностей людини і громадянина. Адже чим більше ми «розбудовували» державні інституції, надаючи їм безмежні повноваження і руйнуючи інститути громадянського суспільства, тим слабкішою ставала сама держава в утвердженні свого суверенітету й здатності до опору (стійкості) антидержавницьким внутрішнім

і зовнішнім впливам. По суті, розбудовувалися державна машина (зовнішня оболонка) й апарат примусу, тобто лише одна складова інституту держави, без необхідного супроводу всіх обов'язкових складових політико-правової системи, зокрема культури, свідомості й відповідальності громадян. Тобто держава без національного обличчя – це ненаціональна, а, як тепер прийнято визначати, мережева, інформаційно-комунікативна держава, яка за свідомої непатріотичної позиції деяких представників влади (які запускали в масову свідомість облудну тезу про те, що «в Україні національна ідея не спрацювала», «розбудовували» олігархічні структури) стала врешті пострадянською, а не національною державою з чітко артикульованими й утвердженими в політико-правовій діяльності національними інтересами. В національній державі, не за назвою і формою, а за своїм сутнісним, глибинним змістом, органічно поєднані два суб'єкти творення – нація і держава. Тому в пострадянському політичному просторі мали б органічно поєднуватися два взаємозумовлених процеси – націєтворення і державотворення, як це спостерігаємо в країнах Балтії, де суб'єктом докорінних суспільних перетворень стала національно свідомо інтелігенція, а не «червоні директори», нелюстровані комуністи. В Україні ж було свідомо зроблено ставку на державотворення, що і стало основною причиною нашого гальмування, тупцювання в пострадянському «болоті». Така держава без національного підмурку й відповідної стійкості свідомо віддала належну їй власність при «розподілі радянської спадщини», флот і ядерну зброю майбутньому агресору, створила умови для розбудови в Україні російської енергетичної монополії, для панування олігархів і проросійських силових структур, а відтак стала об'єктом зазіхань, претензій, гібридної війни з боку «сильних» геополітичних гравців, а не суб'єктом світової політики. У політичній риторичі запанували формулювання «незалежна», а не самостійна; «єдина» країна, а не соборна держава; державотворення, а не націєтворення; консолідація суспільства, а не консолідація нації. Навіть у Конституції така держава не отримала назви республіки. Згадаймо, Центральна Рада у 1918 році прийняла Конституцію Української Народної Республіки, навіть радянські конституції закріплювали назву держави як республіки за формою правління (*res publica* – правління публічне, народне). Всі пострадянські й постсоціалістичні країни стали республіками. Тільки українська політична еліта зрадила демократичні традиції й назвала

державу просто Україна – земля, регіон, територія без чіткої політичної організації. А після прийняття Конституції, на п'ятому році незалежності Президент (Л. Кучма) чітко задекларував антинаціональний характер держави – «в Україні національна ідея не спрацювала». Тобто розбудовували ненаціональну державу. А тому можна мати подвійне громадянство, проросійські силові структури, очолювані громадянами РФ, розбазарювати національні багатства, перетворюватися на сировинну периферію Європи. Відтак постала нагальна потреба закріпити у новій Конституції (Конституції Української Республіки) статус України як держави (а не просто території), як республіки. Тобто це має бути Конституція Української Республіки (за аналогією з більшістю європейських держав).

Навіть нині, в умовах війни з Росією, не припиняються злочинні спроби окремих осіб легітимізувати подвійне громадянство, не приймається закон про заборону множинного громадянства та про кримінальну відповідальність осіб із таким громадянством, про позбавлення їх високого статусу громадянина України. Відмова від державної ідеології (яку мали б витіснити національна ідея, ідеологія національного прагматизму) обернулася небезпечною для національного суверенітету й народовладдя багатовекторністю, патріотичне виховання взагалі зникло з пріоритетів освіти та всієї гуманітарної політики. Інтелект, духовність, моральність стали об'єктами глузування, натомість поважають спритних «рішалових». Технологізація витісняє критичне й креативне мислення, дегуманізація освіти (особливо вищої) призводить до дегуманізації всього суспільного життя й панування у соціальних відносинах нетерпимості й нетолерантності, внаслідок чого формуються космополітичні установки (краща країна та, де гарна зарплата), міграційні настрої.

Для того, щоб чітко сформулювати шляхи і напрями виходу із кризового стану, подолання загроз у соціальній та інтелектуальній сферах, потрібно визначити критичні точки, з яких має початися рух. Насамперед констатуємо сумні реалії: 1) мільйони людей внаслідок війни опинилися без житла, роботи, матеріальних ресурсів; 2) мільйони кваліфікованих працівників виїхали на роботу за кордон і навряд чи повернуться на Батьківщину; 3) наука й українські вчені зведені до злиденного стану внаслідок хронічного недофінансування, інноваційна діяльність не стимулюється й не поціновується в суспільстві як така, що має забезпечити гуманітарний і технологічний прорив

країни. Втім тільки наука може дати шанс на подолання жахливого відставання Української держави (на десятки років, і ця тенденція посилюється) від інших європейських країн. Covid-епідемія показала, що порятунок кожна країна має шукати сама, національний егоїзм тут цілком виправданий. Влада ж внаслідок нищення наукової сфери не змогла навіть запустити виробництво вакцин, які наші вчені за умови належного фінансування могли налагодити досить швидко і для себе, і на експорт. Цей прикрий приклад наочно демонструє жахливі наслідки української політики наукоциду; 4) внаслідок корупції, безгосподарності й марнотратства, безкарного економічного шпигунства новітні наукові розробки потрапляють за кордон, не знаходять замовника у власній державі, а збагачують інші держави, в тому числі агресора; 5) інтелектуальна власність не захищена попри численні державні структури, і зокрема судові, покликані захистити вітчизняного виробника найціннішої і найконкурентнішої продукції; 6) громадяни зневірилися у можливостях утвердити в суспільстві справедливість, подолати корупцію й покарати злочинців (насамперед за державну зраду) за наявності занадто «розбудованої» судової системи та не зовсім національної системи безпеки (що переповернена проросійськими агентами в кадровому складі); 7) відсутність чітко артикульованої стратегії економічного прагматизму (максимальна економія ресурсів у всіх сферах, скорочення витрат на «роздуті» й затратні управлінські структури, наглядові ради, комісії тощо) призвела до бідності багаті ресурсами (йдеться не лише про природні копалини, а й інтелектуальний ресурс, людський капітал) країни.

Такі сумні реалії змушують замислитися над причинами такого стану та шляхами виходу з нього. Єдино правильний шлях – утвердження Гідності Людини і Української Нації, її ідеї та цінностей, інтелекту й духовності, патріотизму й жертвовності, поваги до її історії і культурної спадщини, до всіх громадян незалежно від соціального статусу, етнічного походження, до високої культури й громадянської відповідальності. На цьому шляху формується свідомий громадянин – носій гуманістичних цінностей, патріот, захисник Батьківщини, творець високої культури. Тільки така нація заслуговує на повагу своїх громадян і повагу в усьому світі, й лише це лежить в основі могутності держави і національної стійкості. Це неспростовно довели наші захисники на фронті та волонтери. Йдеться про ступінь зрілості національної свідомості, міцність світоглядних і патріотичних

переконань громадян, про їх здатність до опору – несприйняття ворожих і переважно замаскованих, підступних за своїми руйнівними (для людини і держави) цілями пропагандистських гасел, установок і маніпулятивних впливів. Адже сучасна війна РФ проти Української держави має своїм об'єктом (крім руйнування інфраструктури) свідомість людей, їх переконання, громадянську позицію, національну ідентичність, політичну й правову культуру.

Україна у повоєнному світі

Будь-яка велика континентальна війна є результатом наростання кризових явищ в економічному укладі світу та міжнародних інститутів, а після її завершення починається нова епоха соціального розвитку. Яскравий приклад – Друга світова війна. Адже після Першої світової війни надзвичайно зросла роль держави в економіці, яка впоралася з наслідками Великої депресії у США та перетворила найпотужнішу європейську економіку, німецьку, на воєнно-промисловий комплекс, в якому навіть культурні заклади працювали на консолідацію нації та армії для експансії. Ліга націй виявилася неспроможною як попередити війну, так і домогтися її швидкого припинення. Наслідком стали: 1) утворення ООН (1945), 2) створення прообразу Євросоюзу – Європейської спільноти з вугілля і сталі (1951), 3) формування концепції держави загального добробуту не лише як ідеологічної альтернативи радянському комунізму, а й парадигмальної зміни державної політики – основний акцент на людину та забезпечення повного спектра її прав і вольностей.

Російська агресія проти Української держави засвідчила наявність значних структурних суперечностей на глобальній арені та поставила складні виклики як для світу, так і для Української держави. На міжнародному рівні ці суперечності проявляються у: 1) енергетичному транзиті до «зелених» видів енергії у боротьбі з глобальним потеплінням, що означає неминучий крах більшості авторитарних режимів у світі, які існують за рахунок експорту вуглеводнів (газ, нафта); 2) зміні виробничих відносин у результаті карантинних заходів для боротьби з коронавірусною пандемією (значне поширення дистанційної форми роботи та відповідна оптимізація кількості персоналу; активне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та зростання темпів роботизації виробництва);

3) неадекватності системи міжнародно-правових відносин реаліям світу, в якому держава-агресор володіє ядерною зброєю і є постійним членом РБ ООН.

Для України основні проблеми полягають у: 1) зламі економічної структури держави, фактичній втраті значної частки експортних галузей у результаті знищення низки важливих потужностей з виробництва сталі, чавуну, хімічних продуктів на тимчасово окупованих територіях (за результатами першого півріччя 2022 року виробництво чавуну і сталі знизилося майже на 60%); 2) значних економічних втратах у результаті руйнування об'єктів цивільної інфраструктури та необхідності пріоритетного фінансування сектора безпеки і оборони (згідно з прогнозами Світового банку Україна втратить за 2022 рік близько 45% ВВП); 3) збезлюдненні (біженці, безповоротні втрати серед цивільного населення та військових).

Прогнозованими наслідками цієї європейської континентальної війни є: 1) неминуче переформатування системи міжнародних відносин для недопущення подібних подій у майбутньому; 2) перехід до нової системи виробничих відносин (зменшення частки участі людей у виробничому циклі, що компенсуватиметься безумовним базовим доходом, скороченням робочого тижня, дедалі ширшим використанням можливостей штучного інтелекту).

Українська держава має унікальну можливість з чистого аркуша почати створення моделі економіки третього тисячоліття. Якщо для кардинальної реконструкції економіки Великобританії довелося пройти через масштабні страйки шахтарів, то в Україні значна частина підприємств, побудованих ще у часи СРСР, зруйнована. Повоєнна відбудова країни полягає не стільки у відновленні знищеного, скільки у закладанні основ для економіки нового типу та відповідного реформування політичної системи, які б забезпечили не лише виживання, а й процвітання країни. Відповідно українські вчені-суспільствознавці повинні консолідувати зусилля щодо розробки моделі нової країни – регіонального лідера, технологічно розвинутого і привабливого для життя.

Вторгнення Російської Федерації на територію Української держави показало не лише справжню сутність держави-агресора, а й підкреслило політичні й правові прогалини в нашій державі. Переосмислений досвід українського державотворення свідчить, що державна політика і законодавство повинні бути націлені не лише на забезпечення

широких прав і вольностей людини, а й на визначення таких механізмів моніторингу діяльності осіб, що перебувають на території Української держави в різному статусі (людини, громадянина, особи без громадянства, члена громадського об'єднання, члена політичної партії тощо), які б максимально убезпечили країну від протиправних дій, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України.

До завдань політико-правової діяльності, що сприятимуть подоланню наслідків цієї війни, слід віднести: створення міжнародних фондів із реконструкції зруйнованої інфраструктури; радикальне перезавантаження правової реформи з прийняттям нової Конституції Української держави, оновленням законодавства про діяльність уряду, політичних партій, податкової системи тощо; створення політико-правового поля, що сприятиме справедливому розподілу суспільних благ, оптимальному використанню людських і матеріальних ресурсів, охороні довкілля; формування, спільно з представниками інших країн, такого світового порядку, який унеможливить майбутні війни, застосування окремими країнами воєнної сили, економічного та ядерного шантажу.

Подолання перехідного стану Української держави й суспільства

Такий стан пов'язаний із відсутністю послідовного, спадкоємного реформування політико-правової сфери, науково обґрунтованої правової політики, орієнтованої на розвиток людини, суспільства й держави. Незавершеність реформ стоїть на заваді консолідації суспільства й містить небезпеку «відкатів» у політико-правовому розвитку.

Процес модернізації суспільства перехідного типу, зокрема українського, супроводжують: протистояння елементів традиції і новацій; правовий нігілізм і переважання соціально-політичних чинників над економічними; домінування персоніфікації у діяльності влади і політичних еліт; деструктивні дії, пов'язані з конкуренцією політичних партій, утвердженням мультипартійної системи; суперечності між процесами централізації, децентралізації, рецентралізації, регіоналізації та неконтрольованими відцентровими тенденціями.

За всієї ризиковості модернізація і зміни в політико-правовій системі та культурі й свідомості громадян необхідні для побудови

демократичного суспільства й переходу до інноваційної моделі розвитку. Поєднання можливостей політики і права дасть змогу відійти від еkleктичних реформ перехідного періоду, залучити відповідний науковий потенціал, врахувати закономірності дії механізмів реалізації права в політиці та залучення політиками досвіду правового супроводу суспільних перетворень.

Створення умов для належного забезпечення процесу європейської інтеграції Української держави

Прискорення процесу європейської інтеграції Української держави має для неї життєво важливе значення з огляду на нагальні потреби запровадження європейських політико-правових стандартів. Їх залучення до процесу вдосконалення моделі модернізації суспільства означає: формування відкритої політико-правової системи з реформованим апаратом державного управління, дотриманням прав людини; активний вплив громадянського суспільства на характер цілеспрямованих змін; гуманізацію держави, політики і права; вдосконалення законодавчого процесу, підвищення ефективності правового регулювання; формування високої суспільної та індивідуальної правосвідомості.

Прагнення бути рівноправним членом Європейського Союзу вимагає від нашої держави ефективнішого виконання низки завдань, пов'язаних з адаптацією вітчизняного законодавства до європейського, демократизацією форми державного правління, типу виборчої системи, створенням інституційної структури, аналогічної європейським зразкам. За нинішніх умов потрібно переосмислити вимоги, які ЄС ставить до держав-кандидатів на вступ, з'ясувати, як наша держава їх виконує на всіх рівнях і що потрібно зробити для того, аби обраний шлях модернізації був успішним. Ефективність національного державотворення в сучасних умовах значною мірою залежить від поєднання ресурсів політики і права, які забезпечують прийняття та виконання відповідальних політичних рішень.

В умовах, коли Росія своєю безкарною поведінкою фактично позбавила сенсу існування головних безпекових інституцій – Організацію безпеки і співробітництва в Європі та Раду Безпеки ООН – Українська держава має просувати нові механізми європейської безпеки. Цим самим Українська держава відкриє нові можливості

для європейського єднання на основі солідарності, відповідальності, гуманізму.

Необхідність формування ідеології національного прагматизму

У сучасному складному світі глобальних суперечностей ідеологія покликана надавати державотворчим процесам, діям влади, розвитку суспільства доцільного, осмисленого характеру. Відповідно її провідною функцією є духовне відображення реального світу і створення перспективної стратегії політико-правового розвитку суспільства. При цьому ідеологія має спиратися на досягнення науки, відповідати життєвим реаліям та максимально відображати національні інтереси. Утверджуючи національну ідеологію, необхідно зважати на те, що нація може відроджуватися і розвиватися за умови, що її громадяни глибоко усвідомлюють свою історію, традиції, духовні джерела та перспективи розвитку. Відповідно життєздатність української національної ідеї обумовлюється історичним минулим, вивором власної культури, національними традиціями, морально-етичними принципами, адаптаційними можливостями і здатністю української нації до самозбереження в екстремальних умовах. В основі української національної ідеї – гідність, самоцінність і самодостатність української нації, її політичний суверенітет, які забезпечуються утвердженням Української Самостійної Соборної Держави (ідейна платформа ОУН, яку ще належить повною мірою реалізувати в наш час, перемогою над російським агресором, чия основна мета – знищення української нації і держави).

Українська держава на сучасному етапі її розвитку гостро потребує формування ідеології національного прагматизму. Така ідеологія не має нічого спільного з класовими ідеологіями, а є життєво необхідним елементом політико-правової системи суспільства, систематизованою сукупністю раціональних підходів і ціннісних орієнтацій, спрямованих на реформування суспільних відносин, важливим чинником мотивації основних способів державотворчої діяльності, політичної і правової поведінки, є основою національного світогляду. Політичним ідеалом, який має сформувавати ідеологія національного прагматизму, є сильна держава, що спирається на політичну націю та відповідальне й активне громадянське суспільство.

Ідеологія національного прагматизму зумовлена необхідністю генерувати нові смисли, захищати національні інтереси та європейські цінності, забезпечувати подолання суспільної кризи й наслідків російської воєнної агресії, вивільнити креативний потенціал нації задля забезпечення добробуту і прогресу суспільства, максимально економити людські й матеріальні ресурси в умовах їх дефіциту, досягти оптимального співвідношення цілей розвитку та засобів їх досягнення (фінансових, організаційно-управлінських, соціально-демографічних, освітньо-наукових, безпекових тощо). Постулати лібералізму виявилися нежиттєздатними за умови відсутності їх належного узгодження з національними інтересами, рівнем демократії, ментальністю суспільства, в якому вони мають утвердитися. Прагматична парадигма закріплює політико-правовий порядок, за якого владу здійснює політична еліта на основі верховенства права, а демократія і свобода означають підпорядкування легітимній владі, лояльне ставлення до неї та постійний громадський контроль за її діями. Європейський менталітет визначається формулою «чотирих П» – протестантизм, плюралізм, прагматизм, поступовість (як реформаторство на протигагу революційності). Життя та гідність людини має бути шляхом до успіху і процвітання. Тільки в системі таких цінностей розкривається значення прагматизму, який став передумовою успіху такої високорозвиненої країни, як США.

До основних завдань політики (ідеології) національного прагматизму належать:

- визначення вектора розвитку держави, забезпечення згоди щодо базових засад колективного співіснування;

- досягнення ідеологічного консенсусу, що включає легітимність влади, спадкоємність державотворчих зусиль, ідейно-політичну консолідацію суспільства;

- оптимізація діяльності політичних інститутів, скорочення зайвих бюрократичних структур, створення умов для економічної доцільності у діяльності всіх суб'єктів суспільних перетворень, чітких правил для бізнесу, підприємницької діяльності;

- забезпечення сприятливих умов для розвитку науки, освіти і культури, наповнення їх конкурентоспроможним змістом із високими моральними та естетичними вимогами, максимальне залучення інтелектуального ресурсу до політико-правових перетворень;

- формування нової моделі національної ідентичності, повсюдне утвердження й використання в усіх сферах єдиної, української

державної мови, формування в суспільній свідомості сучасних уявлень про державний і суспільний розвиток на основі демократичних європейських цінностей;

- мотивація суспільства до змін на основі національної ідеї, державної самостійності й соборності, міжнародно-правової суб'єктності, поєднання зусиль держави, локальних спільнот і місцевих громад у суспільних перетвореннях;

- позбавлення олігархів, ворогів України, колаборантів можливостей для політичного, економічного впливу та реваншу;

- утвердження громадянської відповідальності на всіх рівнях за стан суспільного розвитку;

- прагматична політико-правова діяльність усіх представницьких та адміністративних органів з метою створення ефективних механізмів управління суспільними перетвореннями, перехід від персоналізації влади до системної і ефективної взаємодії її суб'єктів на всіх рівнях;

- підтримка всіх здорових національних сил, креативності, творчості, конструктивності, пріоритету спільних цінностей, інтересів та цілей суспільного розвитку.

Політико-правове забезпечення конституційних змін

Конституція України 1996 року вже виконала свою функцію як основний закон перехідного періоду. Політико-правова стратегія подальшого розвитку Української держави передбачає прийняття нової Конституції, яка повинна врахувати українські традиції конституціоналізму (зокрема, положення Конституції Пилипа Орлика, у т.ч. про права і **вольності** людини і громадянина, що нами запроваджено в пропонованому тексті Стратегії), реалії сьогодення й потреби поступу країни в майбутньому. Необхідною передумовою такого рішення є підготовка громадянського суспільства до участі в цьому процесі. Цей етап передбачає формування громадської думки з метою уникнення маніпулювання Конституцією як інструментом політичної боротьби, досягнення загального консенсусу – суспільного договору стосовно пропонованих кардинальних змін через спільне розуміння представниками всіх політичних сил сутності закладених у її основу правових норм.

Текст Конституції має стати не результатом компромісу пострадянських еліт (як це було у 1996 р.), а відображенням об'єктивних

потреб суспільного, конституційно-правового розвитку та демократичних інтенцій української нації. До таких потреб належать: чітке формулювання ідеології національного прагматизму, наповнення юридичним, функціональним змістом людиноцентричного виміру соціального буття; скорочення чисельності парламенту до 300/200 депутатів, оптимізація діяльності законодавчого органу влади; розширення конституційних прав і вольностей людини та громадянина, а також відповідних обов'язків із забезпеченням чітких гарантій їх дотримання; конкретизація напрямів і засобів утвердження української мови як державної, відмова від російської мови як такої, що має переваги порівняно з мовами інших національних меншин; збалансування співвідношення повноважень між гілками влади, забезпечення належного контролю з боку суспільства за діями владних інститутів, удосконалення й суттєве спрощення адміністративної системи управління; узгодження норм Конституції з програмою і завданнями децентралізації (структури регіонів, діяльності місцевих громад, розподілу повноважень місцевих адміністрацій); реформування системи правосуддя на основі принципів народовладдя і виборності влади.

Необхідність прийняття нового Основного Закону (Конституції Української Республіки) зумовлена, зокрема, потребою відновити легітимність Основного Закону. Внесені у 2004, 2010 та 2014 роках конституційні зміни, які по чергово змінювали форму державного правління, досі викликають чимало дискусій серед фахівців щодо дотримання процедур і способів таких змін. Крім того, політичні рішення щодо зміни форми державного правління, закріплені в Конституції, не завжди супроводжувалися внесенням необхідних змін до інших нормативно-правових актів. Верховна Рада України як законодавчий орган, що повинен встановлювати чіткі й загальнообов'язкові для всієї країни правила поведінки, нині не має однозначних норм парламентської діяльності. Розділ Конституції, присвячений Верховній Раді України, потребує суттєвого оновлення, відповідно до нинішніх українських реалій та євроінтеграційних перспектив. Нова Конституція має містити важливі для діяльності парламенту принципи, притаманні державам-членам Європейського Союзу, зокрема субсидіарності та пропорційності.

Необхідність прийняття нової Конституції Української Республіки обумовлена також практикою застосування положень чинної

Конституції, виявленням та необхідністю усунення у її змісті певних недоліків системного характеру, зокрема, недостатності гарантування конституційних прав і вольностей людини і громадянина, вад в організації та функціонуванні державної влади та місцевого самоврядування, прогалинами у регулюванні питань національної безпеки і оборони. До того ж на різних етапах сучасного конституційного процесу не було враховано низку міжнародних стандартів прав людини, важливих зауважень Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) і Парламентської Асамблеї Ради Європи.

За своїм духом нова Конституція – Конституція Української Республіки – має стати уособленням громадянської солідарності та демократичного альянсу всіх політичних сил, які представляють українську націю. Це має бути Конституція суспільно-політичної консолідації в ім'я та в інтересах української нації і держави.

Як Суспільний Договір, це буде Конституція суспільно-політичної взаємодії усіх соціальних верств і політичних сил, результат угоди та діалогу між ними. В її основу мають бути закладені позитивні здобутки усіх конституцій та конституційно-проектних актів, які є серцевиною українського конституціоналізму, розроблені в різні історичні періоди різними політичними партіями та громадськими об'єднаннями.

Конституція має за мету не тільки врегулювати фундаментальні суспільні відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням публічної влади, а й стати символом та дієвим інструментом взаємної відповідальності влади і громадянського суспільства. Служіння Українському народу – головне завдання держави, її органів та посадових осіб. При цьому роль держави – суто сервісна, а не патерналістська.

Ініціювання прийняття нової Конституції Української Республіки обумовлено станом сучасного українського конституціоналізму, громадянського суспільства і політичного процесу, який об'єктивно потребує вдосконалення конституційного регулювання фундаментальних суспільних відносин. Ці зміни мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову, екологічну державу, забезпечити тяглість у конституційному творенні.

Нова Конституція Української Республіки має бути спрямована на комплексне оновлення конституційного регулювання суспільних

відносин як з точки зору його форми, змісту, логіки та обсягу, так і усієї філософії взаємовідносин у системі координат «людина – територіальні громади – громадянське суспільство – держава – європейська співдружність».

У тексті Конституції має бути системно закладено принципово новий підхід до визначення засад конституційного ладу Української Республіки через конституційну фіксацію цінностей і принципів буття Українського народу, парламентську форму державного республіканського правління, в основі якої громадський устрій з широкою регламентацією прав територіальних громад, розгалужену систему стримувань і противаг.

Фундаментом конституційного ладу мають стати гарантії прав і вольностей людини та громадянина, представницька демократія, парламентаризм, громадська ідея та муніципалізм у поєднанні із сучасними надбаннями європейської конституційної доктрини та національними традиціями державотворення. Це має бути Конституція, яка насамперед закріплює фундаментальні цінності буття Українського народу, багатовікові історичні традиції державотворення України-Руси та перспективи суспільно-політичного, соціально-економічного та духовно-культурного розвитку української нації в ХХІ столітті у світі, що глобалізується. В основі нової Конституції має бути філософія свободи, гідності та відповідальності громадянина, прав та вольностей людини, толерантності та національної злагоди.

І в стратегічному, і в тактичному сенсі нова Конституція має підкреслювати національні конституційні традиції та правову спадщину, конституційно-правову неповторність Української держави як європейської, соціально орієнтованої, правової, демократичної республіки. Конституція має стати втіленням національного, соціально-політичного та духовно-культурного єднання у часі та просторі, спираючись на багатовікову історію українського державотворення, практику конституцієтворення попередніх і нинішнього поколінь.

В основі філософії, цінностей, принципів, структури та конкретних положень нової Конституції – інноваційна модель розвитку Української держави як суверенної, демократичної, соціальної, правової, світської, екологічної держави з республіканською формою державного правління парламентського типу та унітарним державним устроєм.

Філософська ідея проекту – соціально-політична та економічна свобода, ринкова економіка, субсидіарність, децентралізація, креативна

здатність громадянського суспільства і територіальних громад до самоорганізації, самостійного та відповідального вирішення питань суспільного значення. Засадничою ідеологією нової Конституції має бути цінність гідності, прав і вольностей людини, творчої ініціативи, невтручання держави в питання самоорганізації та ініціативи громадянського суспільства.

У просторовому аспекті Конституція має стати втіленням краєтворення та єднання усіх українських земель та громад навколо історичної столиці України – міста Києва на основі унітаризму та громадівської ідеї. Громадівський устрій – це та вісь, навколо якої обертається усе суспільне життя. Цим підтверджується безальтернативність поступу Української Республіки на шляху її формування як нації самоврядних громад та реалізації фундаментальних цінностей європейської демократії, субсидіарності та децентралізації, в основі якої делегування значної частини повноважень із центру місцевим органам влади.

Основний Закон повинен закласти основу гнучкої структури територіальної організації влади: слід відмовитися від закріплення переліку одиниць регіонального рівня (за винятком столиці), від особливого статусу будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, з огляду на зростаюче значення міст і неминуче формування метрополій як великих урбанізованих територій та мегарегіонів. Така гнучкість дасть змогу розвивати співробітництво на всіх рівнях територіального устрою.

Конституція повинна чітко прописати механізми участі громадян у прийнятті рішень – як на національному, так і на місцевому рівнях – завдяки інструментам прямої демократії: референдумів, громадських обговорень і слухань, публічних консультацій тощо.

Отримавши статус кандидата у члени ЄС, Українська держава зобов'язалася провести низку реформ та адаптувати національне законодавство до європейських критеріїв. Нова Конституція має усунути суперечності чинної редакції, які продукують конфлікти у сфері етнонаціональних відносин. Гармонійний розвиток законодавства неможливий без усунення системних недоліків з Основного Закону. Хоча Конституція не містить понять «етнонаціональна політика» або «етнополітика», проте вона формує правову основу консолідації української нації та взаємодії етноспільнот, що проживають у країні.

Правові колізії, які перешкоджають коректному визначенню етноспільнот в Україні, були закладені в чинному Основному Законі. Насамперед це стосується поняття «український народ», яке застосовується для позначення української політичної нації як громадян, що перебувають під юрисдикцією Української держави, безвідносно до їх етнічної належності. Український народ як громадяни усіх національностей (правильно – громадяни незалежно від етнічного походження) саме у цьому значенні конституціоналізується у преамбулі Основного Закону. Водночас у чинній Конституції присутнє протиставлення інтересів української нації як етнічної спільноти (що не відповідає концепції української політичної нації) та інтересів національних меншин, які проживають у країні. Згідно зі ст. 11 держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. З цього випливає, що у ході конституціоналізації українська нація відповідно до чинної Конституції України має бути представлена в етнонаціональному законодавстві у значенні етнічної нації, що перешкоджає формуванню/консолідації української політичної, громадянської, поліетнічної нації.

Такий термінологічний підхід, згідно з яким українська нація – етнічна спільнота та Український народ – політична спільнота, не сприяє консолідації української політичної нації, створює ґрунт для розколу українського суспільства за етнічною ознакою. Дихотомія базових термінологічних категорій в Основному Законі суттєво ускладнює подальше напрацювання юридичної термінології у сфері етнополітики, тому має бути усунута. В Конституції Української Республіки має бути чітко закріплено, що українську політичну націю становлять представники усіх етнічних спільнот, що проживають у країні, що нація згуртована навколо національних інтересів і спільних європейських, демократичних цінностей.

Також новий Основний Закон має базуватися на принципах недискримінації і рівноправного ставлення до всіх національних меншин. Наразі ст. 11 закріплено, що «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Це при тому, що російська – мова однієї з багатьох національних меншин України, яка не потребує особливого захисту і не перебуває на межі зникнення, оскільки є державною мовою в

сусідній країні, яка до того ж розпочала війну проти України. Подальше збереження цієї норми в Основному Законі означає дискримінацію мов інших національних меншин, що неприпустимо для держави-кандидата на вступ до ЄС і члена Ради Європи (Рамкова конвенція РЄ про захист національних меншин). Нова Конституція має закласти прозорі, демократичні підвалини захисту прав представників національних меншин без жодної дискримінації, на основі пріоритету індивідуальних, а не колективних прав, що характерно для європейського права.

Отже, адекватним і витребуваним способом конституційного реформування має стати прийняття Конституції Української Республіки, що має завданням, зокрема:

- систематизацію, посилення конституційних гарантій прав і вольностей людини, прав громадян незалежно від етнічного, расового походження, реальне забезпечення їх захисту, насамперед у судовому порядку;

- забезпечення здійснення ефективної публічної влади на засадах чіткого поділу її функцій, удосконалення системи стримувань і противаг, уникнення дуалізму в системі виконавчої влади, а також збалансування всього державного механізму;

- розширення конституційного регулювання інститутів народовладдя, безпосередньої демократії;

- здійснення правової, і зокрема судової, реформи задля забезпечення справжнього народовладдя та правосуддя;

- оптимізацію територіальної організації влади в Українській Республіці, посилення унітарності й усунення в державному устрої невластивих для наших традицій територіальних автономій;

- розвиток самоврядування територіальних громад;

- встановлення конституційних засад участі Української Республіки у процесах світової і європейської інтеграції;

- системне врегулювання питань національної безпеки і оборони.

Відповідно до цих завдань побудована структура пропонованого документа – Стратегії політико-правового розвитку України до 2030 року. Вона містить стратегії основних сфер політико-правового розвитку Української держави.

СТРАТЕГІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ України

Українська держава ставить нові рекорди на шляху вступу до Європейського Союзу: від підписання заявки на членство (28 лютого 2022 р.) до позитивної відповіді на неї від Європейської Комісії (17 червня 2022 р.) пройшло лише три місяці.

Початком євроінтеграційного процесу в Українській державі можна вважати 25 грудня 1990 р., коли Верховна Рада УРСР прийняла постанову «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин», в якій Уряду доручалося «...спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». Майже через рік, 5 грудня 1991 р., у Зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» в зв'язку з підтвердженням на референдумі Акта проголошення незалежності України зазначалося, що «Україна як європейська держава готова приєднатися до Гельсінського заключного акта, Паризької хартії та інших документів НБСЄ».

2 липня 1993 р. було прийнято «Основні напрями зовнішньої політики України», згідно з якими «зовнішньополітичні зусилля України мають бути постійно спрямовані на розвиток європейського регіонального співробітництва в усіх сферах з метою зміцнення своєї державної незалежності та ефективного забезпечення національних інтересів».

Яскравим свідченням прагнення громадян Української держави стати частиною Об'єднаної Європи стала Революція Гідності (2013-2014) як відповідь на спробу керівництва країни всупереч законодавчо закріпленому курсу на євроінтеграцію переорієнтувати геостратегічний вектор розвитку держави на схід. Початок активної фази агресії Росії проти Української держави продемонстрував готовність українців зі зброєю захищати не лише свій спосіб життя, а й європейські цінності: свободу, демократію та права людини. Тому одним з важливих рішень української влади у перші дні спроби російської армії захопити Київ стало підписання заявки на членство в Євросоюзі.

Після того, як Європейська Комісія прийняла позитивне рішення про заявку України на членство в ЄС, з 17 червня 2022 р. Україна отримала статус країни-кандидата на вступ до Євросоюзу. Це відкриває нові можливості для взаємодії з органами ЄС та доступ до нових можливостей. Серед них – Інструмент допомоги вступу (ІДВ, Instrument for Pre-accession Assistance), за допомогою якого ЄС підтримує реформи у країнах, що отримали статус кандидата, шляхом надання фінансової і технічної допомоги, започаткований у 2007 р. Його фінансування постійно зростає: на період 2007-2013 рр. бюджет ІДВ становив 11,5 млрд євро, на період 2014-2020 рр. – 12,8 млрд євро, на 2021-2027 рр. – 14,162 млрд євро.

Орієнтовне фінансування ІДВ ІІІ (2021-2027), млрд євро		
1. Верховенство права, фундаментальні права та демократія	2 089	15,13%
2. Належне урядування, узгодження з правом ЄС, добросусідські відносини та стратегічна комунікація	2 291	16,59%
3. Зелений порядок денний та сталий розвиток	5 860	42,25%
4. Конкретність та інклюзивне зростання	3 080	22,31%
5. Територіальне і транскордонне співробітництво	485	3,51%
Загалом	13 804	100%

Тобто, судячи з виділеного фінансування, найбільш пріоритетними для ЄС є екологічні проблеми, економічний розвиток та належне урядування. Також варто зазначити, що попри тривалий шлях до Євросоюзу Туреччина отримує найбільші суми в рамках ІДВ. Так, у рамках ІДВ ІІ було виділено кошти Албанії (639,5 млн євро), Боснії та Герцеговині (552,1 млн євро), Косово (602,1), Чорногорії (279,1 млн євро), Північній Македонії (608,7 млн євро), Сербії (1539,1 млн євро), Туреччині (3533 млн євро). Свого часу отримувачем допомоги в ІДВ на 2007-2013 рр. була й Ісландія – майже 30 млн євро, яка приєдналася в середині планового періоду, що свідчить про гнучкість Інструменту і можливість приєднання до нього України навіть після початку програми.

До того ж особливістю третього ІДВ є те, що кошти виділятимуться виходячи зі стратегічної перспективи, а не орієнтуючись на конкретні країни, на досягнення результатів у конкретних сферах, зокрема у верховенстві права та повазі фундаментальних цінностей, зміцненні демократичних інститутів та реформі державного управління, сприянні економічному управлінню та реформам, спрямованим на підвищення конкурентоспроможності. Також увага приділятиметься сталому відновленню економіки, енергопостачанню, транспорту, навколишньому середовищу та кліматичним змінам, цифровій трансформації.

Протягом 2021-2027 років на фінансування цього Інструмента буде виділено майже 14 млрд євро. ІДВ III набув чинності з 1 січня 2021 року і буде реалізовуватися у два етапи: 1) підготовка рамкової програми ІДВ III, що буде основним стратегічним документом для планування фінансової допомоги, визначення пріоритетних напрямів, очікуваних результатів та орієнтовних обсягів фінансування на конкретні заходи. У ході підготовки проводитимуться консультації з партнерами в регіоні, державами-членами ЄС, Європарламентом, громадянським суспільством, міжнародними фінансовими організаціями та іншими зацікавленими сторонами; 2) розгляд пропозицій від країн-кандидатів щодо конкретних заходів, спрямованих на підготовку до членства.

Рамковий документ ІДВ III прийнятий у грудні 2021 р., а його реалізація почалася в 2022 році. У ньому виділено п'ять вікон із відповідними пріоритетними напрямами, які фінансуватиме Євросоюз.

Вікно	Пріоритети
I. Верховенство права, фундаментальні права та демократія	<ol style="list-style-type: none"> 1. Судова система 2. Боротьба з корупцією, організованою злочинністю, безпека 4. Міграція та управління кордонами 5. Фундаментальні права 6. Демократія 7. Громадянське суспільство
II. Належне урядування, узгодження з правом ЄС, добросусідські відносини та стратегічна комунікація	<ol style="list-style-type: none"> 1. Належне урядування 2. Адміністративний потенціал та відповідність праву ЄС 3. Добросусідські відносини та примирення

	4. Стратегічна комунікація, моніторинг, оцінка та комунікаційна діяльність
III. Зелений порядок денний та стійка зв'язаність	1. Екологічні та кліматичні зміни 2. Транспорт, цифрова економіка та суспільство, енергетика
IV. Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання	1. Освіта, зайнятість, соціальний захист та політика включення, медицина 2. Розвиток приватного сектора, торгівлі, досліджень та інновацій 3. Сільське господарство та розвиток сільських територій
V. Територіальне і транскордонне співробітництво	

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

Для розширення формату співпраці між Українською державою та Європейським Союзом 14 червня 1994 року в Люксембурзі була підписана, а 1 березня 1998 року набула чинності Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС. Вона передбачала:

- запровадження політичного діалогу між Українською державою і Європейським Союзом, що сприятиме розвитку тісних політичних відносин;

- сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між сторонами і в такий спосіб – прискоренню їх сталого розвитку;

- створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва.

Для консолідації зусиль органів державної влади Української держави з питань євроінтеграції щодо створення передумов, необхідних для набуття повноправного членства в ЄС, 11 червня 1998 року була затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу. Її успішне виконання дало підстави ініціювати у березні 2007 року переговорний процес із підготовки базового договору між

Українською державою та ЄС на заміну чинної Угоди про партнерство та співробітництво

Угода про асоціацію України з ЄС була підписана у 2014 році: 21 березня – політична частина, 27 вересня – економічна частина. Угода набула чинності з 1 вересня 2017 року. Для її виконання Кабінет Міністрів України постановою від 25 жовтня 2017 р. № 1106 затвердив План заходів з виконання Угоди про асоціацію, розроблений Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції разом із міністерствами та іншими органами державної влади з метою підвищення ефективності координації та просування євроінтеграційного процесу. В ньому сформульовані 1943 завдання, що охоплюють 24 сфери, за виконання яких відповідальні 106 органів влади Української держави. Кожне із цих завдань відповідає окремій статті Угоди або імплементує визначені норми права (Acquis) Європейського Союзу.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є підготовка Української держави до запровадження норм та стандартів Європейського Союзу для успішного завершення процесу європейської інтеграції.

Принципи Стратегії

Принципами Стратегії є:

- дотримання і гарантування фундаментальних прав і вольностей людини, повага людської гідності;
- верховенство права, законність і справедливість;
- широкий діалог між усіма зацікавленими сторонами на національному та європейському рівнях;
- відстоювання національних інтересів у взаємодії з органами ЄС.

Аналіз загроз і викликів

У політико-правовому аспекті найбільш релевантними є такі вікна Інструмента допомоги вступу, які мають лягти в основу відповідної державної стратегії: верховенство права, фундаментальні права і

демократія, а також належне урядування, узгодженість з нормами права ЄС.

ЄС прагне до посилення верховенства права, демократії, поваги прав людини та міжнародного права, зміцнення громадянського суспільства та безпеки, а також покращення управління міграцією, включаючи управління кордонами у країнах-кандидатах. Тому проведення реформ у сфері верховенства права, судової системи, фундаментальних прав і демократії, та забезпечення належного управління міграцією є основними пріоритетами в процесі розширення.

Актуальним є забезпечення надійного рівня безпеки, включаючи зміцнення співпраці правоохоронних та судових органів у цивільних та кримінальних справах, зміцнення співпраці з поліцією та боротьба з організованою злочинністю, кібертероризмом, тероризмом, насильницьким екстремізмом, гендерним насильством. Тому допомога країнам-кандидатам зосереджується насамперед на подальшій розробці законодавчої основи відповідно до міжнародних конвенцій, посиленні відповідних інститутів.

Громадянське суспільство залишається важливим партнером у зміцненні демократичних спільнот, тому ЄС підтримує як створення сприятливого середовища для сильного й активного громадянського суспільства, так і потенціалу самого громадянського суспільства.

У сфері державного управління підготовка до членства в ЄС передбачає підвищену увагу до проведення адміністративної реформи, включаючи цифрову трансформацію та управління державними фінансами на всіх рівнях управління, а також законодавчу й інституційну узгодженість із нормами права ЄС.

Цілі та напрями реалізації Стратегії

Стратегічна ціль 1. Удосконалення судової системи

Допомога у цьому напрямі передбачає подальше покращення незалежності, підзвітності, якості та ефективності судової системи, а також підвищення професіоналізму суддів та судової системи загалом, включаючи навички та спроможності посадових осіб, які беруть участь у здійсненні правосуддя.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

– забезпечення стратегічного підходу до судової реформи з більшою увагою до всебічної оцінки ситуації та впровадження надійних

інструментів моніторингу та оцінки ходу реформи. Ця підтримка буде вирішальною для пришвидшення темпів судової реформи та сприяння змін у судовій культурі;

- підтримки незалежних органів, таких, як судові та прокурорські ради, щоб допомогти їм повною мірою виконувати свою інституційну та управлінську роль. Ця підтримка є ключовою для посилення незалежності судової влади від виконавчої, а також забезпечення суддів та прокурорів від політичного тиску;

- розвитку організаційної структури шляхом запровадження менеджерських підходів у судах, удосконалення механізмів моніторингу та оцінки діяльності судів та прокуратури. Також буде забезпечений сучасний підхід до кадрової політики та запроваджено технології роботи з даними інформаційно-комунікаційних технологій, таких, як цифровізація управлінських систем. Ця підтримка важлива для забезпечення чесного та ефективного судочинства, підвищення ефективності надання послуг та правової передбачуваності для професіоналів та громадян.

- підвищення прозорості судової системи та кращого інформування суспільства про її діяльність;

- покращення доступу до правосуддя, включаючи уразливі категорії населення та дітей, забезпечення послідовності судової практики та розвитку електронних систем правосуддя. Ці заходи є ключовими для покращення доступу до інформації у сфері правосуддя, надання правової допомоги жертвам, а також сприятимуть розвитку співробітництва між країнами-кандидатами та державами-членами ЄС у цій сфері.

Стратегічна ціль 2. Боротьба з корупцією

Корупція, особливо на вищих щаблях влади, залишається серйозною проблемою для Української держави. Цілями у цій сфері є активізація розслідувань та винесення вироків у корупційних справах, а також створення надійної антикорупційної інституційної основи.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- зміцнення сильних та незалежних інститутів, які позбавлені політичного впливу і які мають вирішальне значення для запобігання та боротьби з корупцією, проведення ефективніших розслідувань (у тому числі внутрішніх);

-
- посилення спеціалізованих прокурорських структур із боротьби з корупцією та організованою злочинністю та судових органів;
 - підтримки заходів, спрямованих на позбавлення незаконно отриманих активів, заборони обіймати посади у державній службі, жорсткішого дотримання законів посадовими особами, поліпшення доступу громадян до інформації та подачі скарг;
 - посилення правової та інституційної основи для запобігання корупції.

Стратегічна ціль 3. Боротьба з організованою злочинністю

Кримінальні процедури та оперативні можливості (практична реалізація підходу, заснованого на ризиках, та поліцейська діяльність, базована на даних розвідки) мають бути покращені, зокрема у рамках Європейської багатопрофільної платформи боротьби з кримінальними загрозами (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats).

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- запровадження ефективної системи розслідування злочинів, судового переслідування та винесення обвинувальних вироків особам причетним до організованої, а також для запобігання і протидії радикалізації та боротьби з усіма проявами насильницького екстремізму;
- запровадження стратегічного підходу до боротьби з різними формами організованої злочинності, включаючи чіткіше визначення пріоритетів та відповідний розподіл адекватних засобів. Це має привести до кращого виявлення та ефективного знешкодження злочинних мереж, їх економічної бази завдяки системному й проактивному використанню фінансових розслідувань та застосуванню механізмів конфіскації активів;
- нарощення потенціалу для ефективної боротьби з організованою злочинністю та відмиванням грошей он-лайн, запровадження стратегічного підходу до боротьби з кіберзлочинністю;
- розвитку оперативного транскордонного співробітництва правоохоронних і судових органів;
- визнання Європейської прокуратури (European Public Prosecutor's Office) як компетентного органу в сфері боротьби із злочинністю.
- посилення спеціалізованих правоохоронних органів та широкого впровадження сучасних методів розслідування, включаючи поліцейську

діяльність на основі даних, використання спеціальних методів розслідування, аналіз ДНК, фінансову і цифрову криміналістику тощо;

- підвищення стійкості держави та суспільства до гібридних загроз, удосконалення нормативно-правової бази із захисту критичної інфраструктури з урахуванням супутніх проблем, пов'язаних із взаємозалежністю та каскадними ефектами.

Стратегічна ціль 4. Міграція та управління кордонами

Завданням є подальше зміцнення стратегічної та оперативної співпраці щодо міграції разом з іншими напрямками: нерегулярною міграцією, управлінням кордонами, міжнародним захистом і легальною міграцією.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- розвитку інституційної структури та потенціалу, які необхідні для управління міграцією в усіх її аспектах;
- узгодження нормативно-правової бази з нормами права ЄС та міжнародними стандартами з внутрішніх і зовнішніх аспектів міграції, включаючи Новий пакт з міграції та притулку (New Pact on Migration and Asylum).

Стратегічна ціль 5. Фундаментальні права

Основним завданням є забезпечення відповідності законодавчої бази міжнародним та європейським стандартам, а також створення надійної репутації щодо поваги фундаментальних прав.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- ефективного та незалежного функціонування всіх відповідних структур із просування і захисту прав і вольностей людини, включаючи міністерства, інститути, органи з питань рівності та омбудсманів;
- забезпечення гендерної рівності й запобігання дискримінації та насильству за ознакою статі;
- запобігання дискримінації меншин, дітей, осіб з обмеженими можливостями та інших незахищених груп;
- просування і захист свободи слова та незалежності медіа;
- приведення у відповідність законодавства про захист персональних даних вимогам норм права ЄС.

Стратегічна ціль 6. Демократія

Функціонуюча демократія лежить в основі Копенгагенських політичних критеріїв, тому ЄС зацікавлений у забезпеченні демократичних інститутів належними ресурсами та їх функціонуванням згідно з конституцією, принципами ефективного управління та рекомендаціями Венеційської комісії.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- ефективного контролю законодавства, зокрема щодо відповідності виборчого законодавства міжнародним та європейським стандартам, забезпечення ефективних парламентських процедур;

- забезпечення конструктивного діалогу по всьому політичному спектру, особливо в рамках парламенту. Уряд має забезпечити, щоб опозиція мала можливість повною мірою виконувати свою роль, а опозиція повинна брати конструктивну участь у демократичному процесі;

- посилення підзвітності парламенту, нагляду за виконавчою владою і механізмів демократичного контролю;

- удосконалення законодавства про державне і приватне фінансування політичних партій.

Стратегічна ціль 7. Громадянське суспільство

Громадянське суспільство відіграє важливу роль у формуванні політики та партнерських відносин, у контролі за їх реалізацією та у гендерно чутливому правозахисному підході. У контексті підготовки до вступу організації громадянського суспільства виконують дві важливі функції, що потребують підтримки: 1) в якості демократичних спостерігачів ОГС притягають уряд до відповідальності, коли основоположні права, демократичні принципи та верховенство права ставляться під сумнів; 2) сприяють узгодженню і реалізації норм права ЄС, пропонуючи новаторські ідеї, задоволенню реальних потреб громадян у процесі прийняття рішень та моніторингу їх реалізації.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- посилення сприятливого правового й політичного середовища та підтримки базових потреб ОГС, збільшення ролі ОГС у процесі прийняття рішень у партнерстві з органами державної влади, базованому на довірі та взаємному визнанні й на основі спільних інтересів;

- посилення навичок та потенціалу ОГС, а також підвищення обізнаності громадськості про потреби та роль ОГС;

-
- створення інклюзивних структур діалогу щодо пріоритетів реформи із залученням уповноваженого громадянського суспільства;
 - зміцнення правового, інституційного та фінансового середовища, в якому діють ОГС.

Стратегічна ціль 8. Належне урядування

Основне завдання – модернізація державного управління на всіх рівнях, посилення статистичних систем та економічного управління і відповідно сприяння сталому розвитку й підвищенню конкурентоспроможності. Підзвітне, прозоре та функціонально ефективне державне управління – це не лише демократичне право громадян, а й гарант надання якісних послуг та ключовий рушій економічного зростання і конкурентоспроможності.

Адміністративна реформа має сприяти трансформації електронного уряду в цифровий, розвитку міжсекторального і транскордонного співробітництва, щоб забезпечити операційну сумісність, довіру та відкритість.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- оновлення стратегії адміністративної реформи, що має орієнтуватися на впровадження нових правил і стандартів в інститутах, що безпосередньо взаємодіють з громадянами; посилення підзвітності державних службовців; розробку політики на основі фактичних даних, покращення культури внутрішнього контролю в управлінні;

- забезпечення фіскальної стабільності та раціонального управління державними фінансами; покращення спроможності потенціалу для мобілізації внутрішніх доходів, бюджетної надійності, прозорості державних фінансів, державного планування інвестицій, відбір та управління інвестиціями, управління активами і зобов'язаннями, фіскальна стратегія та бюджетування, державні закупки та концесії, внутрішній контроль, бухгалтерський облік і звітність, зовнішній аудит;

- посилення прозорості щодо управління державними фондами та на всіх етапах державних закупівель; підвищення прозорості, конкурентоспроможності тендерів державних закупок, зменшення кількості тендерів з обмеженою участю, забезпечення ефективного застосування критеріїв виключення з тендерів, як це передбачено законодавством ЄС про закупівлі; посилення контрольних механізмів процесу державних закупівель;

– підвищення якості урядування, залучення громадян до прийняття рішень, підвищення прозорості та підзвітності на регіональному та місцевому рівнях влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування;

– розвитку статистичної інфраструктури, базованої на принципах неупередженості, надійності, прозорості, конфіденційності й захисту індивідуальних даних та розповсюдження даних національної статистики;

– посилення економічного управління, зокрема спроможності підтримувати макроекономічну та фінансову стабільність, а також стимулювати зростання державних інвестицій і структурних реформ. З 2015 року країни-кандидати повинні щороку надавати середньострокові Програми економічних реформ (ПЕР) до Європейської комісії. ПЕР включає рамки фіскальної та макроекономічної політики, план структурних реформ для посилення конкурентоспроможності та тривалого зростання. Ця програма має допомогти у посиленні інституційного та аналітичного потенціалу, підготовці до участі у багатосторонніх процедурах ЄС з контролю та координації економічної політики.

Стратегічна ціль 9. Адміністративний потенціал та відповідність нормам права ЄС

Основне завдання – привести у відповідність політику та законодавство Української держави у відповідність політиці та нормам права ЄС, посилити адміністративний потенціал для повної та ефективної реалізації секторальної політики і прийняття законодавства, прискорення руху в напрямі цифровізації. Ефективний адміністративний та інституційний потенціал вимагає не лише юридичної експертизи для приведення у відповідність нормам ЄС, а й створення особливих секторальних інститутів, згідно з нормами права ЄС, та забезпечення кадрами, спроможними реалізувати нову політику та законодавство.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

– розвитку стратегічного планування, моніторингу та звітності в органах державної влади;

– розробки інклюзивної політики, базованої на фактах;

– нарощування адміністративного потенціалу щодо належних механізмів підзвітності (контроль/звітність);

– поліпшення управління людськими ресурсами, включаючи делегування повноважень із прийняття рішень, врахування принципу заслуг людини при наймі та звільненні, та створення умов для професійного розвитку.

Стратегічна ціль 10. Добросусідські відносини та примирення

Добросусідські відносини та примирення безпосередньо пов'язані з верховенством права, економічним управлінням та регіональним співробітництвом. Основним завданням є сприяння соціальній згуртованості та стійкості шляхом вирішення проблем, пов'язаних з історичними конфліктами, і забезпечення справедливості для всіх жертв конфлікту. Покращення добросусідських відносин також сприяє посиленню довіри громадян, ліквідації перешкод для політичних, економічних та соціальних обмінів та співробітництва.

Ця ціль буде реалізуватися за допомогою:

- боротьби з безкарністю за серйозні міжнародні злочини, у тому числі шляхом посилення регіонального співробітництва та ефективного судового переслідування на національному рівні;
- захисту прав жертви;
- сприяння розширенню політичного діалогу на політичному й технічному рівнях для вирішення питань історичного минулого;
- підтримка освіти та молоді, включаючи міжкультурний діалог, як вектор соціальної згуртованості та мирних відносин, як чинник сталого соціально-економічного розвитку;
- розвиток місцевих обмінів у різних сферах, включаючи економічне та екологічне співробітництво, належне урядування і правосуддя, медіа, соціальне включення, права людини, гендерна рівність, права дитини, молоді, соціальні послуги, меншини.

Стратегічна ціль 11. Стратегічна комунікація, моніторинг, оцінка та комунікаційна діяльність

Основним завданням є забезпечення суспільної підтримки європейських цінностей, політики та реформ, пов'язаних зі вступом в ЄС, шляхом пояснення того, як працює ЄС і відбувається процес розширення, а також якими є переваги і наслідки цього процесу для громадян країн-кандидатів та країн-членів ЄС.

Підвищення обізнаності та наявність добре інформованих громадян сприятиме підтримці та розумінню переваг вступу до ЄС, а також необхідних реформ, ефективній боротьбі з дезінформацією.

Індикатори оцінки результативності Стратегії

Індикатори результативності Стратегії виписані в рамковому документі про Інструмент допомоги вступу. Крім того, уряд повинен розробити План дій зі вступу, що визначатиме черговість заходів та критерії оцінки їх успішності.

Очікувані результати

У результаті реалізації Стратегії Українська держава наблизиться до стандартів та норм Європейського Союзу та стане його членом.

СТРАТЕГІЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Загальні положення

Розробка та прийняття Стратегії підвищення ефективності діяльності парламенту Української держави зумовлена необхідністю поліпшення результатів діяльності народних депутатів – внутрішньої і зовнішньої політики та законодавства держави. Забезпечення ефективної діяльності парламенту є одним із вагомих чинників успішного розвитку держави, особливо за умов функціонування парламентсько-президентської форми правління.

Центральна проектна ідея Стратегії підвищення ефективності діяльності парламенту Української держави полягає у створенні таких установок, правил, механізмів, які дадуть змогу ухвалювати якісні політичні документи та нормативно-правові акти.

Стратегія підвищення ефективності діяльності парламенту Української держави спрямована на розробку комплексних змін щодо визначення прав, обов'язків, форм діяльності народних депутатів в умовах парламентсько-президентської форми правління, в тому числі врегулювання статусу парламентської опозиції у тісному зв'язку зі статусом парламентської більшості (коаліції). Стратегія пропонує відповідні зміни до законодавства щодо прав, обов'язків та форм діяльності народних депутатів, зокрема до Конституції України, до законів: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про політичні партії в Україні».

Стратегія враховує зовнішні загрози, викликані повномасштабним вторгненням Російської Федерації на територію Української держави. Аналіз ролі парламенту в запровадженні воєнного стану та його діяльності в цих умовах довів: 1) існує відмінність між правилами, затвердженими в законодавстві, і правилами, які реально застосовуються на практиці; 2) порушуються процедури, передбачені для прийняття нормативно-правових актів; 3) суспільні відносини регулюються частково; 4) часто вносяться зміни до нормативно-правових актів

низької якості. В Стратегії зроблено акцент на політико-громадянських орієнтирах діяльності народних депутатів та необхідних для цього конституційних змінах.

Основними результатами реалізації Стратегії стануть: 1) посилення співпраці між органами публічної влади, за якої, в умовах парламентсько-президентської форми правління, парламент відіграватиме ключову роль; 2) поліпшення взаємодії між суб'єктами права законодавчої ініціативи – народними депутатами України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України; 3) комплексні зміни до законодавства Української держави, які врегулюють різноманітні форми діяльності народних депутатів, у тому числі парламентської опозиції; 4) вдосконалення механізму наукового консультування народних депутатів та органів Верховної Ради України; 5) належна комунікація між парламентаріями і громадянами; 6) підвищення рівня довіри до Верховної Ради України з боку як громадян Української держави, так і міжнародних партнерів.

Стратегія підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України визначає прорахунки та проблеми у парламентській діяльності, а також стратегічні цілі та завдання, спрямовані на усунення недоліків.

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

Питання про реформування парламенту є актуальним від початку відновлення незалежності Української держави. Функціям і повноваженням Верховної Ради України періодично приділяли увагу як теоретики державотворення, так і практики. Ця проблематика ставала дедалі актуальнішою, зокрема, у зв'язку з почерговою зміною конституційної форми державного правління – президентсько-парламентської (1996 – 2005, 2010 – 2014) і парламентсько-президентської (2005 – 2010, 2014 і донині). Значно активізувався процес реформування парламенту з 2014 р. – після Революції Гідності та ратифікації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Відтоді між Верховною Радою України та Європейським Парламентом було підписано низку документів про взаєморозуміння, про спільні рамки підтримки парламентської демократії. Зарезультатами вивчення різноманітних аспектів діяльності українського парламенту Місією Європейського Парламенту з оцінки потреб на чолі з П. Коксом

у 2016 р. було розроблено Дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (далі – Дорожня карта).

Нині реформування українського парламенту забезпечується низкою нормативно-правових актів. 17 березня 2016 р. прийнято Постанову Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», в якій рекомендації Європейського Парламенту визнано основою для реформи українського парламенту. 24 листопада 2016 р. Розпорядженням Голови Верховної Ради України створено Робочу групу з підготовки і сприяння реалізації плану заходів внутрішньої реформи і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

21 листопада 2017 р. Розпорядженням Голови Верховної Ради України затверджено Комунікаційну стратегію парламенту на 2017–2021 рр. Документ підготовлено у рамках виконання Плану дій з реалізації Декларації відкритості парламенту за сприяння проєкту Європейського Союзу, Верховної Ради України та ПРООН «Рада за Європу». Він став результатом стратегічних сесій, участь у яких брали політики, експерти, співробітники Апарату Верховної Ради, представники громадськості. Основною метою цієї Стратегії є підвищення рівня довіри до Верховної Ради України, її сприйняття як ефективної інституції громадянами України, громадянським суспільством, засобами масової інформації, міжнародним співтовариством. До найважливіших завдань Стратегії віднесено: 1) покращення іміджу парламенту шляхом запровадження системних комунікацій за допомогою єдиного комунікаційного центру всередині парламенту, запровадження кодексу етики та правил брендінгу Верховної Ради України; 2) підвищення обізнаності громадян щодо парламентських процесів; 3) забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень та налагодження зворотного зв'язку; 4) вдосконалення співпраці з парламентськими та незалежними медіа і журналістами, у тому числі міжнародними засобами масової інформації; 5) посилення присутності парламенту на міжнародному рівні; 6) оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією всередині парламенту.

5 липня 2018 р. Розпорядженням Голови Верховної Ради України затверджено Стратегію електронного парламентаризму на 2018–2020 рр., відповідно до якої електронний парламентаризм покликаний:

поліпшити якість законотворчого процесу; взаємодію між суб'єктами права законодавчої ініціативи – народними депутатами України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України; комунікацію між Верховною Радою України та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадянами.

5 грудня 2019 р. Розпорядженням керівника Апарату Верховної Ради України затверджено Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 р. Стратегія спрямована на комплексне реформування роботи з персоналом в Апараті, підвищення системності та прогнозованості їх роботи, дієвості кадрового потенціалу, його здатність вирішувати поставлені завдання, сприяти ефективній реалізації повноважень Верховної Ради України.

Ключовими для проведення парламентської реформи мали стати «Діалоги Жана Моне». Політичні діалоги, названі на честь одного із засновників Європейського Союзу, проводилися за участю керівників усіх фракцій і груп Верховної Ради України. Станом на червень 2022 р. таких діалогів у містах України, Франції та Швейцарії відбулося сім (2016–2019 рр.). За результатами кожного були прийняті відповідні висновки, в основі яких – домовленості з пріоритетних питань парламентської реформи.

Проте документи і домовленості – це один бік парламентської реформи, а їх реалізація – інший. Стан реалізації парламентської реформи аналітики оцінюють менше як 50 %. Із 52 рекомендацій Дорожньої карти нині повністю реалізовано лише 5. Всі вони стосуються поліпшення діяльності Апарату Верховної Ради України. Існують деякі починання щодо поліпшення діяльності народних депутатів, які відображені в проєктах нормативно-правових актів, що перебувають на різних стадіях проходження (готуються на друге читання, на повторне друге читання, на розгляд із вето Президента). Проте до повної реалізації деяких рекомендацій ще далеко, а деякі вже втратили свою актуальність.

Парламентська реформа, заснована на Дорожній карті, спрямована на вирішення низки важливих проблем у діяльності Верховної Ради України, зокрема за такими ключовими напрямками: законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України; політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; відкритість, прозорість та підзвітність громадянам; наближення українського законодавства до права ЄС; адміністративна спроможність; коаліція, опозиція та

діалог у парламенті; дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України. Реформа з підвищення інституційної спроможності українського парламенту здебільшого націлена на організаційні й технічні аспекти. Індикатори багатьох рекомендацій є формальними – внесення змін і доповнень до законодавства, розробка нових нормативно-правових актів, стратегічних документів тощо. Значний розрив між прийнятими документами, актами, домовленостями і практикою їх реалізації, що є характерною ознакою української реальності, змушує змінити акценти в реформуванні парламенту з формальних на якісні.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є поліпшення результатів діяльності парламенту – якості й результативності політичних документів і нормативно-правових актів. Ця мета досягатиметься шляхом розроблення комплексних змін до законодавства України та вдосконалення механізму наукового консультування народних депутатів та органів Верховної Ради України.

Реалізація Стратегії має сформувати свідомість і правила практичної діяльності народних депутатів, відповідно до яких Верховна Рада України сприйматиметься як орган законодавчої влади, котрий: поєднує найкращих представників соціальних верств, які вільно володіють українською мовою, знають історію Української держави, підтримують її національні традиції і звичаї; є взірцем для громадян з дотримання законодавства; в процесі розробки та ухвалення нормативно-правових актів постійно вивчає об'єктивні потреби та інтереси громадян Української держави, узагальнює їх; у процесі розробки та реалізації правових положень постійно підтримує комунікацію з громадянами; має засоби та способи передбачення ймовірних проблем у державі чи суспільстві, здатний спрогнозувати їх наслідки, запобігти або принаймні мінімізувати їх негативний вплив на суспільство; тісно взаємодіє з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства з метою ухвалення політичних документів і нормативно-правових актів, що сприяють забезпеченню потреб та інтересів Українського народу; здійснює парламентський контроль за урядом з метою вдосконалити механізми забезпечення суспільних інтересів; при розробці й реалізації

правових положень постійно консультується з ученими, які глибоко знають світовий і вітчизняний досвід правового регулювання.

Принципи Стратегії

Стратегія базується на таких принципах:

- професіоналізм, залучення до державотворчої і правотворчої діяльності осіб, що мають необхідні знання, досвід і професійні навички;

- науковість, використання у процесі розробки політичних документів і нормативно-правових актів об'єктивних, науково доведених даних про реальні економічні, соціальні, трудові та інші відносини у суспільстві;

- верховенство права, право визнається найважливішим регулятором суспільних відносин; всі інститути в державі є взаємопов'язаними, а їх діяльність та відносини між ними регулюються законами; ніхто в суспільстві, в тому числі парламентарії, не можуть бути вище закону; парламент виконує свої зобов'язання перед народом, зокрема дбає про закріплення в законодавстві та реалізацію основоположних прав і свобод людини і громадянина; парламентарії у процесі розроблення і прийняття нових правових норм забезпечують конкретність права (чітке формулювання правових положень) та належний період для пристосування суспільства до нових правил співжиття;

- законність, дотримання норм Основного Закону та інших нормативно-правових актів, у тому числі процедур, визначених законодавством;

- демократизм, залучення до підготовки важливих документів і правових актів громадян та врахування їх думок;

- планування законотворчої роботи, визначення пріоритетних питань для регулювання; поєднання зусиль усіх суб'єктів права законодавчої ініціативи, оптимальний розподіл ресурсів;

- системність, діяльність парламенту розглядається як сукупність взаємопов'язаних дій суб'єктів, що мають визначені цілі, ресурси, зв'язок з іншими органами влади і зворотній зв'язок від громадян;

- ефективність діяльності, визначення співвідношення між фактичними результатами діяльності та заявленими цілями (забезпечення потреб та інтересів суспільства і держави), включаючи оцінювання задіяних способів та ресурсів (людських, матеріальних, технічних та ін.).

Аналіз загроз і викликів

Зовнішні загрози, які постали перед Українською державою, особливо в 2022 р., зумовлюють необхідність переосмислення напрямів розвитку майже всіх сфер суспільного життя. Значної уваги в умовах парламентсько-президентської форми правління потребує і діяльність Верховної Ради України.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію Української держави показало низку прогалин у діяльності органів державної влади, в тому числі парламенту. Лише збройна агресія сусідньої держави змусила Верховну Раду України вдосконалити механізм притягнення до відповідальності політичних партій. До Закону України «Про політичні партії в Україні» було додано підстави для обмеження утворення і діяльності політичних партій. Це, зокрема: виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії проти України; співпраця з політичними партіями, громадськими організаціями держави, що визнана державою-агресором або державою-окупантом. До Кодексу адміністративного судочинства України було додано статтю, яка визначає правила провадження у справах за адміністративними позовами про заборону політичної партії.

Законотворення в період воєнного стану відбувається в режимі ситуаційного реагування на нагальні потреби і проблеми. Для воєнного періоду, це закономірна практика, а для мирного – хибна. Попри позитивні моменти в діяльності Верховної Ради України в умовах воєнного стану (активне формування зовнішньої і внутрішньої політики на користь Українського народу) необхідно вказати на недоліки, які треба виправляти якомога швидше. Зокрема, деякі питання мали бути врегульовані набагато раніше. Наприклад, запровадження моніторингу діяльності політичних партій і громадських організацій та притягнення їх до відповідальності у разі виявлення порушень, вказаних у ст. 37 Конституції України: дії, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни тощо.

Науковці неодноразово вказували на висловлювання й дії деяких публічних осіб і представників політичних партій, які становили

загрозу для основ національної безпеки Української держави. Органи державної влади, які повинні були реагувати на такі попередження і приймати відповідні рішення, в тому числі припиняти державну реєстрацію таких партій, виправдовували свою бездіяльність відсутністю відповідного механізму притягнення до відповідальності. Проте формування державної політики, розробка і прийняття нормативно-правових актів, які сприятимуть її реалізації, наприклад, порядок заборони діяльності політичних партій, якраз і належать до обов'язків органів державної влади. Вчасне реагування на проблеми могло забезпечити країну від багатьох негативних подій та підвищити рівень національної безпеки і оборони.

Крім зовнішніх загроз, діяльність Верховної Ради України супроводжується низкою внутрішніх недоліків, зумовлених практикою українського державотворення і правотворення. До таких належать такі:

По-перше, недотримання норм права народними депутатами. У своїй діяльності вони інколи дозволяють собі не дотримуватися законодавства Української держави. Внаслідок цього громадяни також звикають до думки, що закони можна виконувати вибірково або що за порушення законодавства не завжди будуть застосовані санкції. Тобто парламент виступає як орган, який продукує обов'язкові до виконання в державі правові норми, але самі народні депутати, які повинні бути взірцем для громадян, їх порушують, відтак знижують цінність права і закону в суспільстві. За таких умов закон поступово починає втрачати таку важливу ознаку, як загальнообов'язковість.

По-друге, узгодженість нормативно-правових актів між собою та невідповідність деяких із них Конституції України. Приймаючи новий нормативно-правовий акт, народні депутати не завжди вносять зміни до інших нормативно-правових актів, які регулюють ті ж самі відносини. Відтак законодавство втрачає таку ознаку, як системність. Більше того, деякі нормативно-правові акти не відповідають Конституції України, в тому числі Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». Тобто народні депутати, які повинні регулювати відносини у всіх суспільних сферах, не впорядкували діяльність парламенту.

По-третє, відсутність правового регулювання діяльності парламентської більшості. Після декількох змін форми державного правління і виборчої системи у Конституції України залишився термін «коаліція депутатських фракцій», але жоден інший нормативно-

правовий акт її діяльність не регулює. Відповідно до Основного Закону засади формування, організації її діяльності та припинення діяльності повинні встановлюватися Регламентом Верховної Ради України. За умов парламентсько-президентської форми правління така прогалина призводила і в майбутньому може призводити до суперечок щодо факту існування парламентської більшості. Такий стан порушує принцип правової визначеності, який є іманентною складовою верховенства права.

По-четверте, відсутність правового регулювання діяльності парламентської опозиції. Одним із важливих питань, які потребують вирішення на законодавчому рівні, є врегулювання статусу парламентської опозиції. Ця проблема зафіксована в Дорожній карті. У рекомендаціях йдеться про два способи забезпечення прав опозиції – за допомогою прийняття нового закону або змін і доповнень до законодавства. Врегулювання прав та обов'язків опозиції члени Робочої групи з підготовки і сприяння реалізації плану заходів внутрішньої реформи і підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України визнали фундаментальним питанням для реформи українського парламенту. Відтак статус опозиції активно обговорювався на всіх «Діалогах Жана Моне». Представники всіх парламентських фракцій і груп підтримали необхідність врегулювання статусу опозиції, що було зафіксовано у всіх висновках за результатами «Діалогів Жана Моне», проте нині це питання ще не вирішено.

По-п'яте, інфляція права. До комітетів Верховної Ради України на розгляд надходить велика кількість проектів нормативно-правових актів, які необхідно розглянути за короткий проміжок часу. Результатом обговорення законопроектів за таких умов (велика кількість проектів і мало часу для їх розгляду) часто є низька якість. Ще два чинники (швидкість і поспіх при прийнятті цих проектів) призводять до того, що недосконалі норми стають частиною законодавства. Аналіз численних змін українського законодавства свідчить про те, що, по-перше, створені закони не є якісними, а тому через невеликий проміжок часу потребують поправок; по-друге, поточна політика домінує над правом.

По-шосте, політика в значенні «боротьби за владу» піднімає державну політику. Право деякими політиками сприймається як інструмент досягнення намічених цілей, причому не суспільних, а вузькогрупових. Особливо це помітно у сфері публічного права. Народні депутати майже в кожній каденції змінювали форму правління

і виборчу систему. Аналіз цих змін і наслідків свідчить, що правила, яких повинні дотримуватися суб'єкти політики і громадяни, стали не чіткішими, а заплутанішими. Метою цих постійних змін було отримання більше владних повноважень для певних політичних сил, а не поліпшення регулювання відносин. Прослідковується політична інструменталізація права.

По-сьоме, відсутність чітких критеріїв для визначення пріоритетів у врегулюванні суспільних відносин. Вибір проблем для розробки і прийняття нормативно-правових актів зорієнтований на забезпечення потреб тих, чий інтереси лобюють, а не першочергових суспільних потреб та інтересів. Це приводить до дисбалансу в розвитку суспільства, збільшення соціальної диференціації.

По-восьме, ідеалізоване розуміння права. Парламентарії інколи вважають, що прийняття нового закону або змін до законів автоматично вирішить наявну суспільну проблему. Це так званий «правовий фетишизм». Особи, які здійснюють управління суспільними справами, забувають, що, крім норм права, для досягнення необхідного результату треба: по-перше, знати звичаї і традиції, особливості суспільства, для якого розробляються нормативно-правові акти; по-друге, створити відповідну ідеологію, утверджувати політичну і правову культуру.

По-дев'яте, відсутність механізмів реалізації правових норм. Народні депутати, розробляючи законопроекти, не відпрацьовують механізмів їх реалізації. Відтак тільки з часом виявляється, що деякі правові норми неможливо виконати, окремі положення неможливо реалізувати або вони спрацьовують не так, як очікували його автори. Тому парламентарії змушені одразу вносити зміни до законів або приймати новий закон, інколи з абсолютно протилежними правилами. Народні депутати, формулюючи і приймаючи норми права не завжди пам'ятають про таку їх властивість як адекватність суспільним реаліям. В результаті панує уявний конституціоналізм.

Відтак парламентська реформа має бути заснована на нових концептуальних підходах, опрацьованих на основі аналізу вищеописаних зовнішніх загроз і внутрішніх недоліків у парламентській діяльності.

Цілі та напрями реалізації Стратегії

Основною метою вдосконалення діяльності Верховної Ради України є якість і результативність політичних документів, нормативно-

правових актів. Для її досягнення необхідно виконати такі цілі та завдання.

Стратегічна ціль 1. Оновити розділ Конституції України «Верховна Рада України»

Досягнення зазначеної цілі можливе шляхом виконання таких завдань.

По-перше, конституційний склад парламенту необхідно визначити у тісному зв'язку з новим адміністративно-територіальним устроєм.

По-друге, умова для отримання повноважень народного депутата – прийняття присяги – має супроводжуватися відповідними положеннями у законодавстві про відповідальність у разі її порушення.

По-третє, передбачити механізм притягнення до юридичної відповідальності народного депутата, який порушив присягу, тобто своїми діями не боронив суверенітет і незалежність Української держави, не дбав про благо Батьківщини і добробут Українського народу, не додержувався Конституції та законів, не виконував своїх обов'язків в інтересах усіх співвітчизників.

По-четверте, вилучити норми про виборчі блоки політичних партій із Конституції, оскільки вони не є суб'єктами виборчого процесу.

По-п'яте, усунути суперечності в нормах щодо статусу народного депутата, який вийшов із складу фракції політичної партії, від якої його обрали.

По-шосте, замінити поняття, які вживаються в Конституції України, «депутатська фракція» і «коаліція депутатських фракцій», на більш правильні – «парламентська фракція» і «коаліція парламентських фракцій».

По-сьоме, надати право законодавчої ініціативи народу і закріпити це відповідними нормами.

По-восьме, посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини доцільно назвати «Уповноважений з прав людини».

Стратегічна ціль 2. Відновлення режиму законності в діяльності парламенту

Зазначена ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, проведення циклу просвітницьких занять із народними депутатами, на яких обговорюватимуться приклади порушення

законодавства парламентаріями та їх наслідки для суспільства, держави і парламентаріїв.

По-друге, узгодження Регламенту Верховної Ради України з Конституцією України.

По-третє, посилений контроль з боку Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України за народними депутатами щодо неухильного дотримання Регламенту Верховної Ради України.

Стратегічна ціль 3. Врегулювання статусу народного депутата

Досягнення зазначеної цілі можливе шляхом виконання таких завдань.

По-перше, проведення парламентських слухань щодо прав, обов'язків і відповідальності народних депутатів. Актуальними питаннями для обговорення зокрема є: умови, правила і процедури входу парламентаріїв до фракції, групи та інших форм діяльності народних депутатів у парламенті та виходу з них; кількість народних депутатів, які мають право подавати законопроект на розгляд комітету; відповідальність народного депутата за порушення присяги та ін.

По-друге, узгодження правових норм, якими регулюються права, обов'язки та відповідальність народних депутатів, що містяться в Конституції та низці законів України: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про політичні партії в Україні».

Стратегічна ціль 4. Врегулювання форм діяльності народних депутатів

Дана ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, розробка нової концепції ефективних форм діяльності народних депутатів у парламенті.

По-друге, проведення низки наукових конференцій, консультацій з експертами щодо правильних назв форм діяльності народних депутатів у парламенті.

По-третє, розробка змін до законодавства щодо порядку утворення, організації діяльності та припинення різних форм діяльності народних депутатів у парламенті.

Стратегічна ціль 5. Врегулювання статусу парламентської більшості та парламентської опозиції

Досягнення зазначеної цілі можливе шляхом виконання таких завдань.

По-перше, чіткого визначення термінів «парламентська більшість» і «парламентська меншість», розроблених за участі науковців.

По-друге, проведення консультацій з усіма парламентськими фракціями і парламентськими групами для досягнення консенсусу щодо прав і обов'язків парламентської більшості та парламентської опозиції.

По-третє, доповнення Регламенту Верховної Ради України главами – «Парламентська більшість» і «Парламентська опозиція».

Стратегічна ціль 6. Посилення політичної і юридичної відповідальності народних депутатів за порушення Регламенту Верховної Ради України

Зазначена ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, проведення науково-практичних заходів для обговорення прийнятних форм політичної і юридичної відповідальності народних депутатів.

По-друге, розробка змін до Регламенту Верховної Ради України, які деталізують юридичну відповідальність народних депутатів за порушення Регламенту.

По-третє, розробка дієвих механізмів притягнення до юридичної відповідальності народних депутатів.

Стратегічна ціль 7. Першочергове розроблення і прийняття нормативно-правових актів, які спрямовані на регулювання суспільних відносин, у результаті чого забезпечуватимуться інтереси суспільства, а не окремих бізнес-груп

Зазначена ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, опрацювання критеріїв для визначення рівня важливості суспільних потреб та інтересів, реалізація яких потребує правового забезпечення.

По-друге, постійна комунікація народних депутатів зі своїми виборцями, з'ясування їх основних потреб та інтересів, визначення і щоквартальне оприлюднення десяти першочергових для вирішення проблем.

По-третє, комплексний аналіз звернень громадян Української держави до органів публічної влади, узагальнення і систематизація порушених у них проблем, визначення на цій основі пріоритетних заходів для забезпечення суспільних потреб і інтересів.

По-четверте, створення зведеної таблиці першочергових суспільних потреб та інтересів, заснованої на інформації з округів, що оприлюднена народними депутатами, та інформації зі звернень, що надійшли до органів публічної влади.

Стратегічна ціль 8. Підвищення якості нормативно-правових актів

Досягнення зазначеної цілі можливе шляхом виконання таких завдань.

По-перше, активне залучення до розробки нормативно-правових актів науковців – спеціалістів у сферах, що регулюються цими актами, та врахування їх експертних висновків у змісті нормативно-правових актів.

По-друге, визначення критеріїв оцінювання діяльності народних депутатів на основі не кількості поданих законопроектів, а їх якості.

По-третє, розробка коефіцієнта корисної дії парламенту, який буде визначатися наприкінці його кожної каденції.

Механізми реалізації мети та завдань Стратегії

Координацію реалізації мети і завдань Стратегії здійснює Робоча група з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів у сфері парламентського права (далі – Робоча група), яка опікується системним удосконаленням положень відповідних актів, і зокрема Регламенту Верховної Ради України. Насамперед необхідно оновити склад Робочої групи, зважаючи на політичні зміни у парламенті, а також долучити науковців – фахівців із парламентського права.

Робоча група:

– розробляє концепцію та напрацьовує комплексні зміни щодо визначення прав, обов'язків, відповідальності та форм діяльності народних депутатів в умовах парламентсько-президентської форми правління, в тому числі щодо врегулювання статусу парламентської опозиції в тісному зв'язку зі статусом парламентської більшості (коаліції);

– готує законопроект про внесення змін до нормативно-правових актів щодо прав, обов'язків, відповідальності та форм діяльності народних депутатів, зокрема до Конституції України, до законів: «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про політичні партії в Україні»;

– розробляє пропозиції щодо вдосконалення моделі дослідницької служби у Верховній Раді України; оприлюднює критерії відбору членів науково-консультативної ради та конкретизує принципи її діяльності тощо. За результатами готує відповідні зміни до нормативно-правових актів;

– опрацьовує чіткі правила для замовлення висновків у науковців та правила реалізації пропозицій, сформульованих у цих висновках; визначає терміни, необхідні для всебічного аналізу суспільної проблеми, політичного документа, нормативно-правового акта; встановлює норми для оплати праці науковцям, які надають наукові консультації органам публічної влади, готують експертні висновки. За результатами готує відповідні зміни до нормативно-правових актів.

Індикатори оцінки результативності Стратегії

1. Правила утворення та діяльності парламентської коаліції і парламентської опозиції узгоджені й відомі парламентським фракціям, їх статус врегульований національним законодавством;

2. Збільшення відсотка залучених до розробки нормативно-правових актів науковців – спеціалістів у сферах, що регулюються цими актами, та врахування їх експертних висновків у змісті нормативно-правових актів;

3. Зменшення кількості законопроектів, поліпшення якості законів;

4. Зростання рівня довіри до Верховної Ради України, що підтверджується соціологічними опитуваннями, проведеними незалежними професійними колективами.

Очікувані результати реалізації Стратегії

Оновлення розділу Конституції України «Верховна Рада України» (або новий розділ щодо діяльності українського парламенту в новій Конституції Української Республіки) сприятиме зменшенню розриву

між теоретично визначеними правилами функціонування парламенту і діяльністю парламентаріїв на практиці, тобто усуватиме уявний конституціоналізм.

Приведення у відповідність Конституції і нормативно-правових актів, що регулюють функціонування Верховної Ради України, відновить режим законності у діяльності законодавчого органу, збільшить рівень довіри до нього з боку громадян та інших органів публічної влади та підвищить легітимність прийнятих ним політичних документів і нормативно-правових актів.

Комплексне врегулювання прав, обов'язків, відповідальності та форм діяльності народних депутатів дасть змогу усунути суперечності і прогалини щодо статусу народних депутатів. Їх діяльність засновуватиметься на чітко визначених, однозначних, зрозумілих для депутатів та їх виборців правилах.

Врегулювання статусу парламентської більшості (коаліції) і парламентської меншості (опозиції) сприятиме конструктивній діяльності парламенту. Взаємодія і співпраця народних депутатів на основі узгоджених правил, у тому числі зафіксованих у законодавстві, сприятиме піднесенню престижу українського парламенту як всередині країни, так і за її межами.

Зміни стосовно суб'єктів законодавчої ініціативи, зокрема надання такого права не окремому депутату, а певній визначеній кількості депутатів дасть змогу зменшити кількість необґрунтованих законопроектів, підвищити якість поданих законопроектів, тобто знизити рівень інфляції права. Надання права законодавчої ініціативи народу сприятиме відображенню в законодавстві реальних потреб та інтересів суспільства.

Підвищення ролі науковців у законотворчій діяльності сприятиме пошуку шляхів оптимального врегулювання нагальних суспільних проблем. Наукове консультування народних депутатів поліпшить якість нормативно-правових актів, зменшить кількість формальних і необґрунтованих законопроектів, що нині перевантажують роботу парламенту.

СТРАТЕГІЯ ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ

Розробка та прийняття Стратегії правової реформи зумовлена необхідністю вдосконалення системи національного законодавства на принципах гідності, свободи, справедливості, верховенства права, забезпечення прав людини, створення дієвих механізмів їх захисту, реалізації принципів соціальної, правової, демократичної державності та поділу державної влади, розв'язання системних суперечностей у сфері право-державотворення.

Центральна проєктна ідея Стратегії полягає у забезпеченні верховенства права, яке є основою демократичного суспільства та сучасного конституціоналізму. Верховенство права є одним із трьох – поряд із демократією та правами людини – стрижневих принципів Ради Європи, що взаємозумовлені та у системній єдності визначають сенс, зміст та спрямованість внутрішньої та зовнішньої політики держав – її членів. Верховенство права, права і вольності людини та демократія є невід'ємним елементом спільної спадщини та основоположним принципом усіх європейських демократій, фундаментом європейської ідентичності.

Громадяни Української держави довели і продовжують у надтяжких умовах російсько-української війни щоденно доводити, що саме честь, гідність і воля є базовими складовими менталітету Українського народу, а верховенство права – сенсоутворююча домінанта національного право-державотворення. Правова реформа, спираючись на багатвікову історію українського державотворення, має втілювати як національні традиції правотворення, так і підтверджувати нашу європейську ідентичність, незворотність європейського та євроатлантичного курсу Української держави.

У цих умовах актуалізується питання щодо проведення системних заходів із повоєнного відновлення та розвитку Української держави. Це передбачатиме як інституційне й функціональне відновлення, насамперед відбудову транспортної, медичної, соціальної, комунальної, виробничої інфраструктури та житла, інфраструктури енергетики, зв'язку, військової інфраструктури і військово-промислового комплексу, структурну модернізацію та перезапуск економіки, заходи з подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, вразливих верств населення,

осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах внаслідок війни, відновлення та збереження об'єктів культурної спадщини, так і напрацювання пропозицій щодо пріоритетних реформ у воєнний і післявоєнний періоди, насамперед підготовку стратегічних ініціатив щодо комплексного правового забезпечення, прийняття і реалізація яких необхідні для ефективної роботи та відновлення Української держави у воєнний і повоєнний періоди. Масштабність змін, яких має зазнати національне законодавство, їх зміст та форма, об'єктивно вимагають проведення комплексної правової реформи в Українській державі.

Насамперед правова реформа пов'язана з Конституцією України, яка безпосередньо визначає фундаментальні права людини, закріплює засади конституційного ладу Української держави, визначає принципи та порядок організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування. Саме в Конституції України закріплено головний орієнтир і критерій конституційного правопорядку – людина, громадянин, їхні права та свободи. У цьому значенні саме права людини мають слугувати тим індикатором, що виявляє справжню мету правової реформи.

Система прав і вольностей людини, механізми їх захисту та стан реалізації показують справжні наміри державної влади щодо реформування різних сфер життя суспільства. Звідси пріоритетами усіх реформ є людина, сім'я, територіальна громада, суспільство, держава, бізнес.

Ці та інші питання актуалізувалися та загострилися після подій Революції Гідності, в умовах окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, частини територій у Донецькій та Луганській областях, та особливо повномасштабного збройного вторгнення Російської Федерації на територію Української держави та російсько-української війни, підтверджуючи незворотнє прагнення Українського народу до розбудови суверенної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій гарантуються та забезпечуються права і вольності людини.

Поряд із першочерговими завданнями – зміцнення національної безпеки, подолання економічної та екологічної кризи, реформування державного управління – забезпечення прав людини залишається головним обов'язком держави та має визначати зміст і спрямованість її діяльності, усіх її органів та посадових осіб. Держава відповідає

перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і вольностей людини є головним обов'язком держави.

Стратегія правової реформи має бути спрямована на консолідацію суспільства щодо фундаментальних конституційних цінностей: гідність, свобода, справедливість, верховенство права, демократія, рівність, солідарність, що забезпечуються та захищаються в усіх передбачених Конституцією України формах.

Стратегія правової реформи зосереджена на розв'язанні основних системних проблем у сфері забезпечення, реалізації та захисту принципів людської гідності, свободи, справедливості, верховенства права, забезпечення прав і вольностей людини, соціальної, правової та демократичної державності та поділу державної влади в умовах викликів сьогодення, але не вичерпує повністю проблематики у зазначеній сфері.

Удосконалення законодавчого забезпечення відповідних сфер суспільно-політичного життя має здійснюватися з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою принципів та підходів. У зв'язку з цим необхідно взяти до уваги та активно використовувати досвід Європейського Союзу, Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, інших міжнародних організацій, практику Європейського суду з прав людини, практику діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, досвід правозахисних організацій тощо.

Стратегія визначає мету, принципи, вектори руху, першочергові пріоритети та індикатори належних організаційних, політико-правових, наукових, інформаційних та інших умов модернізації політико-правової системи Української держави.

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

Стратегія правової реформи враховує та спирається на фундаментальні засади «Національної стратегії у сфері прав людини», затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/202; положення Указу Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої

Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, інститутів на 2015-2020 роки, № 276/2015; Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, схваленої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. №231/2021, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р); Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333; Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385; Концепції реалізації державної політики у сфері сприяння розвитку соціально відповідального бізнесу в Україні на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 66-р та інші концептуальні та стратегічні акти, прийняті вищими органами державної влади України.

Доцільність прийняття Стратегії правової реформи полягає у створенні оптимальних політико-правових умов для реалізації передбаченого Конституцією вектора розвитку Української держави як унітарної, демократичної, соціальної, правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Додаткової політико-правової важливості набуває питання прийняття Стратегії в умовах реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, необхідністю реєстрації відповідних демократичних стандартів і норм, обумовленої реалізацією відповідних засад зовнішньої політики держави.

Логіка ініціювання та прийняття Стратегії обумовлена низкою чинників, серед яких наявність суттєвих прогалин у сфері правотворення та державотворення, здійснення правової політики, стану законодавчої діяльності, її ефективності та людиноорієнтованості, які стають дедалі відчутнішими на практиці, відсутність системності законодавства та чіткої законодавчої основи, яка б визначала ієрархію нормативно-правових актів, втрата актуальності багатьох законодавчих актів,

прийнятих ще за радянських часів або у період до прийняття Конституції України тощо.

Наявна законодавча база про засади законодавчого процесу, статус нормативно-правових актів та стратегічні напрями реформування національного законодавства, у тому числі спроби розробити проект закону «Про закони та законодавчу діяльність» були спрямовані на вирішення лише окремих питань, пов'язаних із обґрунтуванням місця та посиленням значення закону в системі нормативно-правових актів, упорядкуванням і підвищенням якості, стабільності законів, законодавчої діяльності та на цій основі зміцнення режиму законності й правопорядку, визначення основних характеристик закону як правової основи усіх нормативно-правових актів, умов дії закону, порядку його зміни, суб'єктів та організаційно-правових засад законодавчої діяльності, а також вимог щодо систематизації законів.

Утім ці та інші законопроектні ініціативи не вирішують головного питання реформування політико-правової системи Української держави, а саме: стратегічної спрямованості та побудови усієї системи національного законодавства на принципах гідності, свободи, справедливості, верховенства права, забезпечення прав і вольностей людини, створення дієвих механізмів їх захисту, реалізації принципів соціальної, правової та демократичної державності та поділу державної влади, формування дієвої європейської моделі місцевого самоврядування, розв'язання системних суперечностей у сфері праводержавотворення.

Запропонована Стратегія передбачає вирішення найскладніших проблем становлення та розвитку системи національного законодавства сучасної Української держави, насамперед створення законодавчих умов для всебічної регламентації та реалізації принципів конституційного ладу – гідності, свободи, верховенства права, забезпечення прав і вольностей людини, унітаризму, соціальної, правової та демократичної державності, поділу державної влади, визнання місцевого самоврядування тощо.

Тому розробка Стратегії має визначальне, концептуальне значення у створенні цілісної, конституційно та політично відповідальної перед Українським народом системи суб'єктів законотворення, обов'язком яких є чітке дотримання відповідних принципів та вимог. Адже законотворча діяльність та законодавчий процес – це узгоджена цілеспрямована діяльність вищих органів державної влади, насамперед

усіх суб'єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України – Президента України, народних депутатів України та Кабінету Міністрів України (частина перша статті 93 Конституції України).

Частиною першою статті 92 Конституції України закріплено коло питань, які можуть визначатися виключно законами. Втім стратегічними орієнтирами побудови усієї системи національного законодавства та здійснення правової реформи мають бути насамперед зазначені вище принципи конституційного ладу. Адже Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України).

Підвищення ролі Конституції України як Основного Закону, конституційного права та конституційного законодавства, усебічна реалізація принципів конституційного ладу не лише сприяли б формуванню органічно взаємопов'язаної та збалансованої системи законодавства та системи права, а й закріпленню правової визначеності цілей, завдань, функцій, компетенції, форм діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, їх відповідальності (у тому числі конституційно-правової) за стан вирішення питань державного та місцевого значення.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є забезпечення верховенства права та Конституції України, пріоритетності прав і вольностей людини як визначального чинника у процесі формування національної системи права та законодавства, перспективного планування законопроектної діяльності та реалізації державної політики у всіх сферах державно-політичного життя, здійснення функцій та повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до формування національної системи права та законодавства, як зовнішньої будови національного права, в межах якої відбувається забезпечення функціонування правових норм, інститутів і галузей права, їх взаємозв'язок та взаємодія, які зумовлені цілями та завданнями забезпечення верховенства права та Конституції України, пріоритетності прав і вольностей людини, узгодженості дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів

громадянського суспільства, суб'єктів господарювання, створення ефективного механізму реалізації та захисту прав і вольностей людини, усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі порушень, виявлених у процесі правозахисної діяльності, у тому числі практики Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, громадських правозахисних організацій, а також судової практики, практики Конституційного Суду України, Європейського Суду з прав людини тощо.

У такому розумінні національна система права набуватиме рис цілісного системного утворення суспільства та держави, оскільки:

- є їх функціональною системою, її існування і розвиток обумовлені об'єктивними потребами в організованості, урегульованості та впорядкованості суспільного та державного життя, позаяк відсутність системних та насамперед функціональних якостей унеможливило демократичність, стабільність, безпеку та сталий розвиток суспільства;

- є його інституціональним втіленням, позаяк тільки системно організовані та згруповані, а також функціонально зорієнтовані юридичні норми, що містяться в нормативно-правових актах, насамперед законах та кодексах, інших джерелах права, надають йому чіткої інституціональної побудови та функціональності;

- детермінується принципами конституційного ладу Української держави, його політичною, економічною, соціальною, духовно-культурною та іншими основами, відповідними завданнями та функціями держави, що об'єктивно відображає внутрішню узгодженість і єдність юридичних норм і одночасно їх логічний поділ на відповідні галузі та інститути;

- має стабільний і водночас динамічний характер, забезпечуючи суспільству збереження його головних, насамперед конституційно-правових відносин, гарантуючи засади правової держи та громадянського суспільства, організовуючи і впорядковуючи їх сталий розвиток;

- пов'язана як прямо, так і опосередковано із завданнями та функціями держави, усієї системи її органів – законодавчого, виконавчих, судових, контрольно-наглядових тощо, які здійснюють свої функції та повноваження у відповідних правових формах.

Ефективна реалізація Стратегії сприятиме, зокрема, забезпеченню прав і вольностей людини та гідних умов її життя, зміцненню громадянської злагоди в країні, розвитку демократичної, соціальної,

правової держави, а також підтверджуватиме європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу Української держави, демонструватиме прогрес у виконанні міжнародних договорів Української держави у сфері верховенства права та прав людини, у тому числі Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом – з іншого, реалізації Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, а також поліпшенню позицій Української держави в міжнародних рейтингах із прав людини.

Принципи Стратегії

Стратегія базується на таких принципах:

- верховенство права, законність і справедливість;
- рівність та недискримінація у забезпеченні та захисті прав і вольностей людини;
- демократичне і справедливе узгодження інтересів та запитів суспільства, різних соціальних груп населення, територіальних громад та держави;
- об'єктивність та обґрунтованість визначення проблем у сфері правотворення та законотворення, оцінка їх масштабу, пошук оптимальних варіантів їх розв'язання;
- конкретність, досяжність цілей та вимірюваність очікуваних результатів реалізації Стратегії;
- транспарентність процесу реалізації положень Стратегії;
- інклюзивність, професійний експертний супровід і широке залучення до моніторингу та оцінки прогресу в реалізації Стратегії усіх зацікавлених сторін;
- політична відповідальність органів державної влади та інститутів громадянського суспільства за їх дії та бездіяльність у сфері правотворення та законотворення;
- забезпечення своєчасного реагування на нові виклики у сфері правотворення та законотворення.

Аналіз загроз і викликів

Масштабні системні порушення прав і вольностей людини, зокрема права на життя, гідність, свободу, здоров'я, соціальний захист, освіту, в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації,

російсько-української війни. Відсутність відповідного нормативно-правового та інституційного механізму їх гарантування і захисту.

Порушення територіальної цілісності та суверенітету, спричинені окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, частини територій у Донецькій та Луганській областях, та, особливо, повномасштабним збройним вторгненням Російської Федерації на територію України та російсько-українською війною, що призвело до руйнації економічної, соціальної, транспортної інфраструктури, виникнення загроз інформаційній, екологічній та радіаційній безпеці, продовольчої кризи тощо.

Суттєві прогалини у сфері правотворення та державотворення, здійснення правової політики, законодавчої діяльності, її ефективності та людиноорієнтованості, які стають дедалі відчутнішими на практиці.

Відсутність системності законодавства та чіткої законодавчої основи, яка б визначала ієрархію нормативно-правових актів, втрата актуальності багатьох законодавчих актів, прийнятих ще за радянських часів або у період до прийняття Конституції України тощо.

Стратегічні цілі та напрями реалізації

Основні напрями забезпечення правової реформи передбачають досягнення таких стратегічних цілей та завдань.

Стратегічна ціль 1. Законодавче забезпечення системи прав і вольностей людини, реальність та дієвість гарантій їх реалізації та захисту

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Створення відповідного нормативно-правового та інституційного механізму забезпечення прав і вольностей людини, що набуває особливого значення в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації, російсько-української війни та повоєнного відновлення суспільства й держави. Саме права людини на гідність, свободу, життя, здоров'я зазнали масштабних порушень.

2. Внесення системних змін до Конституції України (в ідеальному варіанті – прийняття нової Конституції Української Республіки), формування нової системи законодавства, побудованої на відповідних принципах (наприклад, прийняття нового Трудового кодексу, в

перспективі – Соціального кодексу), створення інституційного механізму, здатного забезпечувати реалізацію та захист відповідних прав (реформа у сфері правосуддя, створення мережі омбудсманів (військовий, дитячий, з питань рівності тощо).

3. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів у сфері забезпечення та захисту прав дитини.

4. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів щодо забезпечення прав іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають у країні, а також біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

5. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, насамперед тих, які прибули з територій, де тривають активні дії або які перебувають у тимчасовій окупації чи оточенні.

6. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів забезпечення та захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території Української держави.

7. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів забезпечення та захисту прав ветеранів російсько-української війни, осіб, які брали або беруть участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримуванні збройної агресії Російської Федерації.

8. Забезпечення свободи діяльності засобів масової інформації, захисту професійної діяльності журналістів та правозахисників, удосконалення механізмів реалізації права на доступ до публічної інформації та забезпечення доступності інформації для осіб з інвалідністю.

9. Гармонізація законодавства Української держави про захист персональних даних з європейськими стандартами, запровадження інституційних та законодавчих механізмів, які унеможливають створення надмірних баз персональних даних та виключають можливість протиправного втручання у приватність, мінімізують зловживання під час проведення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій, а також забезпечують дотримання права на приватність у медичній сфері, сфері соціального захисту, щодо осіб, які перебувають у місцях несвободи. Подоланню цих викликів та проблем сприяло б прийняття Інформаційного кодексу.

10. Створення ефективної системи запобігання та протидії кримінальним правопорушенням проти життя людини, а також компенсаційних механізмів за їх неефективне розслідування.

11. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів запобігання та протидії катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню.

12. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів, які унеможливають незаконне затримання, незаконне та надмірно тривале тримання осіб під вартою, створення та існування місць несвободи, не передбачених Конституцією та законом. Подолання цих викликів та проблем сприяло б прийняття нових Кримінального та Кримінально-виконавчого кодексів, системне оновлення усього масиву процесуального законодавства.

13. Створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів запобігання та протидії дискримінації, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, застосування комплексного гендерного підходу до формування, реалізації, моніторингу та оцінки державної політики у цих сферах.

14. Впровадження основних принципів охорони довкілля, міжнародних норм та стандартів у сфері екологічної безпеки.

Стратегічна ціль 2. Зміцнення основ українського унітаризму, захист суверенітету і територіальної цілісності Української держави

Умови сучасної російсько-української війни, адекватне розуміння її причин та оцінка наслідків, перспективи післявоєнного відновлення суспільства та держави мають розглядатися у фокусі принципів унітаризму, територіальної цілісності та непорушності кордонів Української держави, її республіканського устрою, які у системній єдності визначають спрямування внутрішньої та зовнішньої політики.

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, внесення системних змін до Конституції України у частині щодо територіального устрою (або вилучення статей щодо територіального устрою в новій Конституції Української Республіки).

По-друге, реалізація державної політики перехідного періоду щодо деокупації тимчасово окупованих територій, а також реінтеграції цих територій та їхніх мешканців. Подолання цих викликів та проблем

сприятиме прийняття Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду».

По-третє, проведення україноцентричної топонімічної державної політики та здійснення системних заходів щодо впорядкування використання географічних назв в Україні, унеможливлення присвоєння географічним об'єктам назв, що звеличують, увічнюють, пропагують, символізують державу-окупанта або її визначні, пам'ятні, історичні та культурні місця, міста, дати, події, діячів, які здійснювали протягом історії військову агресію проти України та інших суверенних країн. Подоланню цих викликів та проблем сприятиме внесення змін до Закону України «Про географічні назви».

Стратегічна ціль 3. Посилення захисту української державності, законодавче забезпечення національної безпеки як найважливішої функції держави, справи всього Українського народу

Досягнення зазначеної цілі можливе шляхом виконання таких завдань.

1. Інституційне та законодавче забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства Української держави в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

2. Інституційне та законодавче забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території Української держави.

3. Інституційне та законодавче забезпечення консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин.

4. Інституційне та законодавче забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території Української держави, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу.

5. Гарантування та створення належних умов функціонування Збройних Сил України.

6. Обов'язкове державне фінансування заходів, пов'язаних з національною безпекою та обороною Української держави, для забезпечення розвитку її обороноздатності та адекватності викликам сьогодення.

7. Створення можливостей для участі громадян у захисті суверенітету, територіальної цілісності держави та в обороні Української держави.

8. Встановлення виключних повноважень вищих органів держави в координації та організації заходів, пов'язаних з національною безпекою та обороною.

9. З метою недопущення до виконання функцій держави або місцевого самоврядування осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на піддрив основ національної безпеки і оборони Української держави або порушення прав і вольностей людини, застосування обмежень права бути обраним на місцевих виборах та на зайняття посад (люстрація у сфері державного управління).

Це вимагатиме внесення системних змін до Конституції України (або закріплення цих положень у новій Конституції Української Республіки) та удосконалення законодавства у відповідній сфері.

Стратегічна ціль 4. Формування ефективних та дієвих правових та інституційних механізмів забезпечення й гарантування визначальної ролі Українського народу в конституюванні та функціонуванні усіх форм публічної влади

Зазначена ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Законодавче забезпечення народного волевиявлення та зміцнення основ народовладдя, реформування виборчого та референдумного законодавства, законодавства про інші форми безпосередньої демократії.

2. Запровадження принципово нових форм безпосереднього впливу громадян на публічну владу (народні ініціативи, опитування, електронні голосування тощо).

3. Створення інституційних та законодавчих умов для запровадження електронної демократії;

4. Прийняття законодавства з питань мирних зібрань, яке б відповідало міжнародним стандартам.

5. Запровадження сучасних правил та форм голосування, які б не лише сприяли попередженню абсентеїзму, а й ставали ефективною та справедливою формою відповіді на політико-правові виклики, обумовлені проявами сепаратизму, колабораціонізму з російськими окупантами. Це сприятиме політичній реструктуризації соціуму в умовах повоєнного відновлення суспільства та держави.

Стратегічна ціль 5. Підвищення ефективності законодавчого процесу, вдосконалення механізмів експертного забезпечення законопроектної діяльності

Зазначена ціль досягатиметься виконанням таких завдань.

По-перше, втілення моделі парламентаризму, яка ґрунтується на фундаментальних принципах представницької демократії. Парламент має стає суверенним, легітимним, репрезентативним, колегіальним, політично спроможним органом законодавчої влади.

По-друге, розробка та прийняття спеціального Закону «Про закони та законодавчу діяльність», де була б закріплена нова для політико-правової системи України ієрархія законів як актів вищої юридичної сили: спеціальні, які вносять зміни до Конституції, конституційні – для регулювання найважливіших суспільних відносин, передбачених Конституцією, та ординарні.

По-третє, прийняття закону «Про опозицію» для забезпечення наступності та безперервності функціонування парламенту.

Стратегічна ціль 6. Реформування судової системи і органів юстиції, удосконалення системи правосуддя

Для досягнення даної цілі мають бути виконані такі завдання.

1. Перехід до виборності суддів при формуванні суддівського корпусу задля повернення довіри до влади і правосуддя, подолання корупції у цій сфері. При цьому варто виходити із засадничої «презумпції» – права народу обирати владу, контролювати і змінювати її, якщо вона не виправдовує його довіри. Суддівський корпус має складатися із кваліфікованих, юридично грамотних і високоморальних людей, здатних чесно, сумлінно і неупереджено виконувати свої обов'язки. Судову систему мають очолити і наповнити люди, що поділяють сучасні конституційні цінності. Принцип виборності має бути застосований до суддів усіх юрисдикцій. У Виборчому кодексі мають бути визначені чіткі механізми і процедури виборів суддів, а також їх відкликання.

2. Реформування законодавства про дисциплінарну відповідальність суддів, у тому числі із застосуванням відкличного мандату. Діяльність суддів має бути прозорою та доступною для контролю з боку громадянського суспільства, члени якого мають брати участь у роботі органів дисциплінарної відповідальності суддів.

3. Встановлення реальної незалежності суддів та підвищення рівня їхньої професійної підготовки та досвіду. Запровадження більш

жорсткої дисципліни та відповідальності зробить суд органом, який дійсно захищає та відновлює порушені права, вольності та законні інтереси людини і громадянина.

4. Реформування судової системи виходячи з ідеї децентралізації, згідно з якою правосуддя має здійснюватися і завершуватися на місцях з урахуванням доступності та максимальної наближеності до населення, а також внутрішньої судової спеціалізації її підсистем.

5. Реформування процесуального законодавства виходячи з ідеї процесуальної активності суду в з'ясуванні всіх необхідних обставин справи та правильного і швидкого вирішення справи та поновлення порушених прав. Має бути визнано і розвинуто відновлювальний підхід до порушених суспільних відносин на протигагу каральному. Процесуальне законодавство має забезпечити реальне й ефективне поновлення потерпілих у правах на засадах ініціативності суду щодо застосування всіх можливих засобів захисту, передбачених законодавством для конкретних правовідносин.

6. Реформування організації та діяльності органів, що беруть участь у судочинстві та мають входити до системи органів судової влади, прокуратури, адвокатури, державної виконавчої служби.

7. Чітке визначення кількості та статусу інших органів, що належать до судової влади та забезпечують її функціонування.

8. Запровадження інституту мирових (дільничних) суддів, яких обирають жителі – члени територіальних громад на відповідний строк, має стати конституційним правом територіальної громади, а їх діяльність має розвантажити місцеві суди від дрібних та нескладних проваджень, забезпечити максимальну доступність судового захисту для людей, швидкість та простоту провадження. Запровадження мирових (дільничних) суддів має здійснюватися у рамках загальнонаціональної адміністративної реформи, яка передбачатиме формування муніципальної юстиції (мирові судді, муніципальна поліція, муніципальна адвокатура та муніципальна безоплатна правова допомога, пенітенціарні органи тощо).

9. Гарантування прав і вольностей людини має забезпечуватися незалежним судом присяжних. Безвідносно до тяжкості обвинувачення право на колегіальний розгляд кримінальних справ має бути невід'ємним конституційним правом кожної людини. Необхідно законодавчо встановити порядок та гарантії діяльності судових засідателів, щоб забезпечити їх незалежність, об'єктивність та неупередженість.

10. Прокуратура як невід’ємна складова системи правосуддя має здійснювати основну функцію – представляти публічні інтереси в суді. Вирішенню проблем сприятиме прийняття нового Закону «Про прокуратуру».

Стратегічна ціль 7. Підвищення рівня обізнаності у сфері прав і вольностей людини, розвиток системи правового виховання, в тому числі поліпшення системи правничої освіти і науки

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, здійснення системних заходів у сфері освіти та науки всіх рівнів досягнення компетентностей щодо держави та права, зміцнення поваги до прав і вольностей людини.

По-друге, забезпечення належного рівня знань стосовно міжнародних, у тому числі європейських, стандартів у сфері прав і вольностей людини, засад демократії, верховенства права;

По-третє, включення до стандартів науки та освіти різних рівнів та професійних стандартів педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників, інших осіб, які залучаються до освітнього процесу, теми (компетентності) з питань держави та права, прав людини, механізмів їх реалізації та захисту, а також теми з міжнародних, у тому числі європейських, стандартів у сфері прав людини.

По-четверте, запровадження регулярного та системного проведення інформаційно-просвітницької роботи та підтримки громадських об’єднань у здійсненні такої роботи для поширення знань про державу та право, права людини, механізми їх захисту.

Механізми реалізації визначеної мети та завдань

Кабінет Міністрів України забезпечує формування та реалізацію правової реформи, фінансування відповідних програм і заходів, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади у цій сфері.

Кабінет Міністрів України розробляє та затверджує план заходів з реалізації Стратегії, на основі якого відповідні органи виконавчої влади реалізують заходи щодо проведення правової реформи.

Органи державної влади у взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства забезпечують

реалізацію Стратегії згідно з планом заходів, який затверджується Кабінетом Міністрів України.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної правової політики:

- здійснює в межах компетенції нормативно-правове регулювання у сфері правової реформи;

- визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку в сфері правової реформи;

Національна рада з відновлення Української держави від наслідків війни:

- забезпечує розробку узгоджених пропозицій з питань відновлення Української держави в післявоєнний період у ключових сферах;

- здійснює напрацювання пропозицій щодо плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку Української держави;

- розглядає пропозиції органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представників інститутів громадянського суспільства, а також міжнародних організацій щодо відновлення Української держави;

- бере участь у розробці проектів нормативно-правових актів щодо повоєнного відновлення Української держави.

До реалізації Стратегії відповідальними державними органами можуть залучатися наукові та науково-дослідні установи, представники інститутів громадянського суспільства, які забезпечують науково-аналітичний та експертний супровід відповідних процесів і заходів.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься шляхом системного перегляду та внесення змін до відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Індикатори оцінки результативності Стратегії

Реалізація Стратегії передбачає досягнення показників, що оцінюють процес удосконалення системи національного законодавства:

- усі законодавчі акти мають відповідати принципам та методології законодавчої техніки, науково-правової та доктринальної обґрунтованості, враховувати соціально-політичні, економічні, духовно-культурні виклики, потреби та соціальні інтереси;

- усі законодавчі акти мають відповідати цілям, які досягатимуться з допомогою закону в межах та формах, визначених Конституцією

України (Конституцією Української Республіки) відповідно до принципів гідності, свободи, верховенства права, забезпечення прав і вольностей людини і громадянина, унітаризму, соціальної, правової, демократичної державності, сприяти вирішенню найважливіших суспільних проблем;

- визначення конкретних адресатів закону та закріплення ефективної системи контролю за його виконанням;

- забезпечення відповідності між законами, їх цілями, метою прийняття, принципами та процесом їх реалізації;

- відповідність стратегічному курсу держави на набуття повноправного членства Української держави в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, загальновизнаним принципам та нормам міжнародного права, демократичній міжнародній практиці;

- усі законодавчі акти мають відповідати стратегічним напрямкам реформ, які проводяться у державі, меті політичного, економічного, соціального розвитку, забезпечувати цілісність і чітку структуру законодавства, мобільність і універсальність його галузей та інститутів.

Забезпечення ефективності та результативності Стратегії передбачає дотримання таких принципів, що охоплюють основні, істотні моменти цього процесу і мають здійснюватися у практичній діяльності:

- послідовність, тобто реалізація закону має бути безперервною, охоплювати всі стадії його дії (інформування про його зміст, розуміння останнього виконавцями, безпосередня реалізація вимог закону, контроль за нею, оцінка ефективності виконання закону, планування заходів щодо вдосконалення цієї діяльності тощо);

- комплексність, що передбачає забезпечення правової реформи матеріальними, юридичними, організаційними, науковими, інформаційними та іншими заходами, а також відповідним, адекватним цілям та змісту, експертним супроводом;

- системність, яка означає врахування норм інших законів та нормативних актів, що регулюють однорідні суспільні відносини. Ізольована реалізація лише одного закону без урахування особливостей всього правового поля може зашкодити ефективності правового регулювання в цілому;

- загальність, тобто обов'язковість участі у реалізації закону усіх суб'єктів, передбачених його нормами.

Очікувані результати

Створення ефективного механізму забезпечення прав людини, реальність та дієвість гарантій їх реалізації та захисту.

Захист основ українського унітаризму, суверенітету і територіальної цілісності Української держави.

Зміцнення засад народовладдя.

Зміцнення засад національної безпеки та оборони Української держави.

Завершення реформи децентралізації.

Удосконалення правосуддя та функціонування судової системи.

Підвищення рівня правової освіти, культури та правового виховання.

СТРАТЕГІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реформа у сфері територіальної організації влади та місцевого самоврядування як складова конституційної реформи в Українській державі з кінця ХХ ст. проголошується різними політичними силами та суб'єктами політичної системи, зокрема, декларується як політичний курс усіх президентів Української держави. Більше того, з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 року питання недосконалості конституційної моделі місцевого самоврядування та необхідності її модернізації перманентно порушуються як теоретиками, так і практиками. Особливої гостроти ці проблеми набули після початку активної фази війни РФ проти Української держави, результатом чого стала депопуляція і тотальне руйнування інфраструктури на тимчасово окупованих територіях та місцях, де велися активні бойові дії.

Серед інших питань конституційно-правової модернізації проблема реформи територіального устрою, подальшого поглиблення децентралізації та удосконалення місцевого самоврядування належить до числа пріоритетів державної політики щодо забезпечення стабільності та функціональності системи конституційного ладу. Це об'єктивно вимагає й розгляду питання про місце в цій системі місцевого самоврядування та про політичну модель його розвитку, насамперед необхідність проведення реформи у сфері децентралізації та визначення загальної законодавчої основи цієї реформи. При цьому слід мати на увазі нерозривний системний зв'язок між реформами у сфері адміністративно-територіального устрою, децентралізації та системі органів місцевого самоврядування. Тому адміністративно-територіальна, децентралізаційна реформи та реформа місцевого самоврядування є суттєвими складовими процесу конституційно-правової модернізації публічної влади в цілому та місцевого самоврядування зокрема. Так, адміністративно-правова складова пов'язана з визначенням системи місцевого врядування, підвищенням ефективності його функціонування, наданням якісних публічних,

адміністративних послуг населенню, практичним запровадженням принципу субсидіарності, чітким розмежуванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також органами місцевого самоврядування різних рівнів. Адміністративно-територіальна складова лежить в площині визначення територіальної основи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальної реформи та впровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування.

У зв'язку з глобальною тенденцією до збільшення кількості міського населення в країні у результаті руйнування та знищення низки малих населених пунктів унаслідок воєнних дій та з набуттям статусу кандидата на членство в Євросоюзі слід враховувати європейські підходи до урбаністичного розвитку, зокрема Нову Лейпцизьку хартію «Перетворююча сила міст для спільного блага» (2020). Це рамковий документ для сталого розвитку міст в Європі наголошує на необхідності запровадження комплексних та сталих стратегій урбаністичного розвитку. Сталий розвиток передбачає інтеграцію соціального, екологічного та економічного вимірів, що передбачає розвиток справедливого, зеленого та продуктивного міста. Справедливість означає забезпечення рівних можливостей для кожного незалежно від статі, соціально-економічного статусу, віку та походження; інтеграцію усіх соціальних, етнічних груп та поколінь; рівний доступ до послуг, що становлять спільний інтерес, включаючи освіту, соціальні послуги, медицину та культуру; адекватне, доступне, безпечне і недороге житло та енергопостачання. Зелене місто передбачає розвиток екологічно безпечного міського середовища з мінімальними викидами вуглецю, підтримку зеленої та блакитної інфраструктури. Продуктивне місто є результатом диверсифікації економіки, у результаті чого воно перетворюється на привабливе, інноваційне та конкурентоздатне місце для ведення підприємницької діяльності, що створює передумови для створення робочих місць та забезпечує надійну фінансову основу для сталого міського розвитку.

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

У 2014 р. була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка

започаткувала процес децентралізації. Для її здійснення були прийняті закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», внесені відповідні зміни до Бюджетного, Земельного, Лісового та Податкового кодексів, виборчого законодавства тощо.

У 2020 р. за результатами укрупнення територіальних громад Кабінетом Міністрів України був затверджений новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня.

В Українській державі на даний час відсутній закон, що визначає порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць. Існує широке коло питань адміністративно-територіального устрою України, що потребують термінового законодавчого врегулювання. Чинним у частині, що не суперечить Конституції, є лише Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. № 1654-Х99, який безнадійно застарів.

Утім інші питання адміністративно-територіального устрою, зокрема стосовно правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, критеріїв їх класифікації, повноважень інших органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української держави, законодавчо не врегульовані. Це породжує низку системних проблем, пов'язаних з організацією та функціонуванням адміністративно-територіальних одиниць, упорядкуванням їх назв, своєчасним обліком тощо, що створює колосальні проблеми як у контексті реалізації принципів та завдань територіальної організації держави, так і послідовного здійснення реформи у сфері децентралізації влади.

У січні 2020 р. Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України був внесений проєкт Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який отримав багато критичних зауважень. Зокрема, щодо встановлення високої граничної кількості мешканців міст – 20 тис. осіб, що означало б втрату більшістю малих міст України свого статусу та перетворення їх на селища. Невдовзі законопроект був відкликаний з парламенту.

У 2021 р. Кабінетом Міністрів України було розроблено і передано на розгляд Верховної Ради України законопроект «Про порядок

вирішення питань адміністративно-територіального устрою України». Він встановлює нові критерії адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі районного рівня: гранична мінімальна кількість населення району має становити 150 тисяч мешканців, за винятком гірської місцевості та територій, де щільність населення нижча за відповідну область, а тому площа району, утворена на основі зазначеного критерію, виявляється більшою за середню площу району області. Однак даний законопроект містить низку недоліків, які потребують усунення в ході законотворчої роботи: відсутня чіткість процедур щодо ведення Реєстру адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, який орган за це відповідальний, які документи є підставою для внесення інформації до Реєстру тощо.

Не лише запровадження нової системи адміністративно-територіального поділу, а й внесення 2 червня 2016 р. змін до Конституції України (щодо правосуддя) та позбавлення органів системи прокуратури функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності призвели до утворення у політико-правовій системі Української держави вакууму, коли відсутній належний уповноважений суб'єкт – представник державної влади, який би в силу закону був уповноважений від імені та в інтересах держави на виконання частини 2 статті 144 Конституції України звертатися до суду в разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції та законам України. З огляду на це варто звернути увагу на недосконалість правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері виконання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У липні 2022 р. було внесено зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики», що посилюють вимоги до документів стратегічного планування регіонального розвитку та механізмів моніторингу та оцінки реалізації політики, зміцнюють координаційну роль Міністерства розвитку громад та територій з питань реалізації регіональної політики та інституційну підтримку регіонального розвитку шляхом розширення можливостей агенцій регіонального розвитку.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є запровадження сучасної системи адміністративно-територіального устрою Української держави, що відповідає потребам сьогодення та сприяє швидкій повоєнній відбудові; ефективній діяльності органів місцевого самоврядування; удосконаленню взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; вимогам Європейського Союзу щодо територіальної організації держав-членів.

Результатом реалізації Стратегії має стати запровадження системного підходу до модернізації адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування, що враховує вимоги повоєнної відбудови країни.

Принципи Стратегії

Модернізація адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права і законності;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- рівного доступу до публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- єдності державної політики, безперервності й наступності;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій.

Аналіз загроз і викликів

Основна загроза модернізації адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування зумовлена наслідками війни РФ проти Української держави та необхідністю повоєнної відбудови, що має вирішити такі проблеми:

– збезлюднення територій у результаті масової міграції та вбивства мирного населення;

– тотальне знищення низки населених пунктів на тимчасово окупованих територіях та у місцях ведення активних бойових дій;

– значним руйнуванням інфраструктури та цивільних об'єктів у результаті обстрілів території Української держави.

Також потребують вирішення проблеми формування спроможних територіальних громад, подальше поглиблення децентралізації та приведення у відповідність до вимог Євросоюзу територіальної організації Української держави як держави-кандидата на членство.

Досягнення цілей сталого розвитку, в тому числі проголошена ЄС ціль досягнення кліматичної нейтральності до 2050 р., передбачають перегляд звичного енергоспоживання, зокрема у наданні житлово-комунальних послуг та функціонуванні громадського транспорту.

Стратегічні цілі та напрями реалізації Стратегії

Основні напрями модернізації адміністративно-територіального устрою Української держави передбачають досягнення таких стратегічних цілей та завдань:

Стратегічна ціль 1. Повоснна відбудова територій Української держави

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань:

По-перше, створення сприятливих умов для залучення коштів для відбудови постраждалих населених пунктів та повернення мешканців шляхом розробки та реалізації проєктів із залученням іноземної допомоги та коштів державного бюджету.

По-друге, розробка нового плану просторового розвитку країни з урахуванням втрати низки великих підприємств та необхідності пошуку свого місця у глобальному ринку розподілу праці.

По-третє, прийняття спеціального містобудівного законодавства, що створюватиме правові умови відновлення територій, населених пунктів, зруйнованих внаслідок російсько-української війни або тих, які постраждали в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, надзвичайних ситуацій, а також є місцями концентрації соціально-економічних, інфраструктурних, екологічних та інших кризових явищ,

визначатиме основні просторові та соціально-економічні пріоритети та заходи для цього. Подоланню цих викликів та проблем сприятиме прийняття Містобудівного кодексу, нового Житлового кодексу тощо.

По-четверте, створення передумов для ефективної організації міжмуніципального співробітництва та реалізації територіальними громадами спільних проєктів для покращення якості надання публічних послуг жителям, розвитку територіальних громад.

Стратегічна ціль 2. Посилення обороноздатності країни та підготовка до членства в Євросоюзі

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, запровадження макрорегіонів, що відповідають військово-адміністративному поділу країни (4 зони оперативного командування: «Північ» – Житомирська, Київська, Полтавська, Сумська, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ; «Південь» – Вінницька, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська та Херсонська області; «Захід» – Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька та Чернівецька області та «Схід» – Запорізька, Дніпропетровська, Харківська, Донецька та Луганська області) та вимогам Європейського Союзу до територіального поділу держав-членів.

По-друге, розробка планів регіонального розвитку країни на рівні макрорегіонів, яка б сприяла посиленню співробітництва як усередині, так і між ними.

По-третє, підготовка органів місцевого та регіонального самоврядування до співпраці зі структурними фондами Євросоюзу.

Стратегічна ціль 3. Удосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Удосконалення системи повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій, які мають бути розподілені між трьома ключовими напрямками: координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення

відповідних змін до Конституції України або прийняття Конституції Української Республіки).

2. Створення системи державного адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування для запобігання можливим незаконним їх діям.

3. Запровадження інституту префектів.

4. Створення багаторівневої системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

5. Удосконалення механізму повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, органів виконавчої влади за принципом субсидіарності у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою Української держави.

Стратегічна ціль 4. Створення сприятливих умов для розвитку міст, мегаполісів та урбанізованих територій

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, поглиблення децентралізаційної реформи у міських населених пунктах шляхом передачі міським органам управління більших повноважень.

По-друге, спрощення процедур взаємодії між містами та прилеглими територіальними громадами для створення передумов для формування мегаполісів.

По-третє, розробка концепції «підземного міста», що передбачає побудову розгалуженої підземної інфраструктури з міркувань безпеки (зменшення людських та матеріальних втрат у результаті ракетно-бомбових ударів та у випадку надзвичайних ситуацій), кліматичних змін (підвищення температури та зміщення кліматичних зон, що вимагає додаткових затрат на охолодження) та благоустрою (пріоритетний розвиток наземних пішохідних зон та перенаправлення транспортних потоків під землю).

Стратегічна ціль 5. Посилення спроможностей територіальної громади та її членів

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань:

1. Формування законодавчих умов для становлення територіальних громад шляхом врегулювання статусу територіальної громади як

первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень, визначення особливостей її правосуб'єктності.

2. Визначення основних принципів самоврядування територіальної громади та розроблення механізму їх реалізації та захисту.

3. Завершення другого етапу реформи децентралізації та внесення відповідних змін до Конституції України (або закріплення в тексті нової Конституції Української Республіки).

4. Забезпечення на конституційному рівні територіальної громади усією необхідною сукупністю функцій та правомочностей як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Територіальна громада повинна мати статус юридичної особи.

5. Законодавче забезпечення функціонування територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності щодо вирішення питань місцевого значення. Цьому сприятиме прийняття нових законів: «Про загальні засади місцевого самоврядування» (нова редакція профільного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), «Про самоврядування територіальних громад», «Про самоврядування на районному рівні», «Про самоврядування на обласному рівні» тощо.

6. Визначення основних функцій та повноважень держави та органів державної влади у сфері самоврядування територіальних громад.

7. Визначення особливостей реалізації прав і вольностей людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад, встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і громадян Української держави як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади.

8. Визначення форм та гарантій участі членів територіальних громад у здійсненні завдань, функцій та компетенції самоврядування територіальних громад.

9. Визначення правових, територіальних, матеріальних, фінансових та інших основ самоврядування територіальних громад.

10. Визначення юрисдикції територіальних громад та системи послуг у сфері місцевого самоврядування.

11. Врегулювання статусу жителів – членів територіальної громади як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування, визначення особливостей їх правосуб'єктності, закріплення механізму гарантування прав і вольностей людини у місцевому самоврядуванні

з урахуванням особливостей реалізації конституційних прав і вольностей людини і громадянина на місцевому рівні, а також визначення особливостей реалізації прав і вольностей людини та громадянина у процесі самоврядування територіальних громад в Українській державі.

12. Встановлення критеріїв належності до територіальної громади та розмежування прав жителів і громадян Української держави як первинних індивідуальних суб'єктів самоврядування територіальної громади з урахуванням різноманітних форм індивідуальної і колективної діяльності у місцевому самоврядуванні, серед яких участь у місцевих виборах та місцевих референдумах, загальних зборах жителів, ініціювання розгляду (в порядку місцевої ініціативи жителів) будь-якого питання, віднесеного до предметів відання місцевого самоврядування, участь у громадських слуханнях тощо.

Механізми реалізації визначеної мети та завдань Стратегії

Кабінет Міністрів України забезпечує розробку та реалізацію програм регіонального розвитку, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади у цій сфері.

Верховна Рада України забезпечує законодавче врегулювання питань модернізації адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування із залученням до підготовки законопроектів у цій сфері усіх зацікавлених сторін.

Доцільним є створення спеціального державного фонду відбудови територій, який концентруватиме кошти державного бюджету, іноземних донорів, інші інвестиції для фінансування масштабних інфраструктурних проєктів між областями у рамках виділених чотирьох макрорегіонів.

Необхідно прийняти закони України «Про статус територіальної громади», «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української держави», «Про гарантії права громадян на участь у місцевому самоврядуванні», «Про самоврядування на рівні області», «Про самоврядування на рівні району», «Про статус сільського, селищного, міського голови» тощо.

Індикатори оцінки результативності Стратегії:

- виконання графіку законотворчих робіт: прийняття відповідних законопроектів Верховною Радою України;
- соціально-економічні та демографічні показники розвитку територіальних громад;
- кількість залучених коштів на повоєнну відбудову та реалізованих проєктів;
- зменшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку деокупованих територій та решти країни.

Очікувані результати

Очікуваним результатом стане перегляд вирівнювання регіонального розвитку Української держави, формування самодостатніх територіальних громад та поглиблення децентралізаційних процесів.

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ОСВІТИ

Розвиток освіти є головною передумовою розвитку людського капіталу та отримання економічної вигоди у вигляді сталого зростання й конкурентної економіки, а відтак суспільного та індивідуального добробуту, майбутнього процвітання та якості життя.

Місією освіти в Українській державі є інтелектуальний, культурний і професійний розвиток особистості, формування якісного людського капіталу та згуртування суспільства для утвердження Української держави як рівноправного члена європейської спільноти, розбудова ефективної інноваційної конкурентоспроможної економіки та забезпечення високих стандартів якості життя. Бачення освіти – конкурентоспроможна та соціально відповідальна освітня діяльність, яка має високу довіру в суспільстві; формує фаховий та науково-освітній потенціал країни шляхом реалізації якісних освітніх програм, досліджень і соціальних проєктів; інтегрована у європейський освітній та дослідницький простори; демонструє динамічний розвиток інституцій та академічних спільнот на принципах академічної свободи, університетської автономії, доброчесності та інклюзивності.

З початку утвердження незалежності в Українській державі формувалася, реалізовувалася та модернізувалася державна освітня політика. У період 1991-2002 рр. було створено функціонуючу національну систему освіти, що зберігала традиції минулого та намагалася відповідати новим суспільним відносинам. Розпочатий з прийняттям у 1991 р. Закону України «Про освіту», цей період національної освітньої самоідентифікації завершився остаточною дезінтеграцією української освіти з пострадянським освітнім простором, створенням національного освітнього законодавства, прийняттям Національної доктрини розвитку освіти.

У наступний період 2003-2013 рр. державна освітня політика здійснювалася в умовах розширення спектра та збільшення сили трансформаційних впливів європейської інтеграції та світової глобалізації.

Сучасний період політики модернізації національної освіти розпочато у 2014 р., коли новий погляд на якісний рівень і суспільну роль освіти зумовили Революція Гідності, підписання Угоди про

асоціацію України з Європейським Союзом. Нині створена основна законодавча база для усіх рівнів освіти (закони «Про дошкільну освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту», «Про освіту дорослих»). Окрім законодавства, трансформацій зазнала також методологія: відбулася зміна ціннісної освітньої парадигми, яка передбачала вільний розвиток особистості на засадах гуманізму, демократизму, дитиноцентризму. Національна спрямованість освіти і національне виховання визначалися органічним, обов'язковим компонентом для всієї системи освіти. На рівні школи було принципово оновлено навчальний зміст, запроваджено нові державні стандарти, розроблено варіативний компонент змісту освіти, впроваджено нову систему контролю й оцінювання досягнень учнів тощо.

Зазнала кардинальної перебудови сфера управління освітою: відхід від державної монополії шляхом створення недержавних освітніх закладів. Розпочався процес децентралізації в освіті, відбувся перерозподіл повноважень від центральної влади до регіональної, були створені регіональні системи управління навчально-виховними закладами.

Ці концептуальні, структурні, організаційні реформи освіти, що відбувалися на тлі реформування суспільства в цілому, відповідали вимогам часу, були необхідною умовою створення та подальшого розвитку як самої держави, так і власне системи освіти.

Нині продовжуються такі системні зрушення в освіті.

Глобалізація освіти. Глобалізаційні процеси суттєво впливають на освітню політику, на вибір її пріоритетів. За останні роки відбулася значна адаптація національно-освітньої нормативно-правової бази до європейських стандартів, серед проявів глобалізації також уніфікація системи освіти, мінімізація відмінностей національної системи. Одним із прикладів уніфікації національної системи в сучасній реформі є перехід з 2018 р. на 12-річну систему навчання. В Європі, крім Білорусі та Російської Федерації, наявна 12-річна або 13-річна базова середня освіта. За новою реформою передбачається три рівні середньої освіти: початкова (4 роки), базова (5 років) і професійна середня (3 роки).

Гуманізація освіти. Гуманізація націлена на повагу до особистості вихованця, формування у нього навичок самостійності, найповніше розкриває освітні потреби та інтереси учнів. Цінності дитиноцентризму, гуманістичні цінності покладено в основу реформування нової

української школи. Зокрема, метою повної загальної середньої освіти є всебічний розвиток, виховання та соціалізація особистості, яка усвідомлює себе громадянином Української держави, здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення й навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, трудової діяльності та громадянської активності.

Запровадження компетентнісного підходу. Динамічний розвиток суспільства, швидке розповсюдження інформації, її доступність спонукають педагогів до пошуків нових ідей та їх взаємодій. У сучасному світі дитині вже недостатньо дати лише знання, важливо навчити користуватися ними. У цьому контексті «вчитись» означає не отримувати більше знань та інформації, а бути здатним користуватися ними. У зв'язку з цим у документі «Нова українська школа» було визначено поняття «компетентність» і «ключові компетентності». Ключові компетентності варто розуміти як такі, яких кожен потребує для особистої реалізації, розвитку, активної громадянської позиції, соціальної інклюзії та працевлаштування і які здатні забезпечити особисту реалізацію та життєвий успіх упродовж усього життя. Для нової української школи визначено 10 ключових компетентностей: спілкування державною (чи рідною) мовами; спілкування іноземними мовами; математична грамотність; компетентності в природничих науках та технологіях; інформаційно-цифрова грамотність; уміння вчитися впродовж життя; соціальні та громадські компетентності; підприємливість; загальнокультурна грамотність; екологічна грамотність і здорове життя.

Інтеграція змісту освіти через запровадження інтегрованих предметів, курсів, інтегрованих предметних галузей. Інтеграція змісту освіти сприяє гармонійному розвитку особистості, розвитку системного мислення, дає можливість зменшити кількість обов'язкових предметів, підвищує науковий рівень навчання, водночас вимагає від учителя високої педагогічної майстерності та відповідної підготовки.

Рівний доступ до освіти. Сільські учні на рівні школи позбавлені у доступі до якісної освіти, що робить їх неконкурентоспроможними як для подальшого отримання вищої освіти, так і на ринку праці зокрема. Створення опорних шкіл має за мету вирішити цю проблему.

Стандартизація освіти. На рівні початкової освіти найголовнішим розглядається запровадження компетентнісного підходу в навчанні

(наприклад, відхід від техніки читання до розуміння прочитаного тексту). Згідно з оновленою програмою у процесі навчання української мови необхідно сформувавши в учнів комунікативну компетентність, яка має проявлятися у здатності школярів успішно користуватися мовою. Навчання української мови варто спрямовувати на формування соціокультурної компетентності, а також на компетентності вміння вчитися. Ця новація щодо запровадження компетентнісного підходу в навчанні відповідає загальноосвітнім тенденціям в освіті.

Децентралізація освіти. Децентралізація в системі управління; перерозподіл функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами. Передбачено скорочення контрольно-наглядових функцій з боку центральних органів влади, запровадження автономії навчальних закладів.

Участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти. Українська держава неодноразово брала участь у різних міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти (TIMSS, PIRLS тощо). У 2018 р., вперше в історії незалежної Української держави, міжнародною організацією PISA проведено опитування знань учнів (тестування навичок і знань 15-річних учнів).

Запровадження й удосконалення моніторингу якості освіти. Моніторинг дасть змогу зафіксувати стан навчальних досягнень учнів, а також відслідковувати зміни після запровадження нового стандарту.

Підвищення якості підготовки та роботи вчителів. Одним із важливих складників освітніх трансформаційних змін є реформування підготовки та перепідготовки вчителів. Нова система післядипломної освіти передбачає запровадження ваучеру професійного розвитку вчителя, забезпечивши цим самостійний вибір місця підвищення кваліфікації. Одним із важливих складників реформування підготовки вчителів є розробка норм, стандартів і процедур атестації педагогічних працівників. Усі ці заходи, а також підвищення заробітної плати педагогічним працівникам сприятимуть підвищенню статусу професії вчителя в суспільстві. Отже, нова система підготовки та перепідготовки вчителів у кінцевому варіанті повинна дати умотивованого, креативного вчителя, який постійно розвивається.

Що стосується власне освітньої реформи, то вона здійснюється за такими пріоритетними напрямками:

– доступна та якісна дошкільна освіта;

-
- нова українська школа;
 - сучасна професійна освіта;
 - якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих;
 - розвиток науки та інновацій.

Процес реформування приніс перші результати. В галузі дошкільної освіти відкриваються нові заклади дошкільної освіти (у тому числі приватні), створено додаткові місця для дітей дошкільного віку в діючих закладах. З 2014 р. стабільно зростає кількість місць у закладах дошкільної освіти. З даними Державної служби статистики України, станом на кінець 2019 р. у країні налічувалося 1 мільйон 155 тисяч місць. Міністерство освіти і науки України повідомляло, що протягом 2020 р. ця кількість збільшилася на 10 282 місця.

Лібералізовано вимоги до відкриття та функціонування приватних закладів дошкільної освіти (внесено відповідні зміни до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності). Надана можливість закладам дошкільної освіти залучати юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців для забезпечення дітей харчуванням і медичним обслуговуванням. Заклади дошкільної освіти мають можливість залучати до роботи не лише педагогів, а й інших фізичних осіб, послуг яких потребує заклад під час провадження освітнього процесу.

З метою реалізації права дітей з особливими освітніми потребами дошкільного віку на освіту за місцем проживання, соціальну адаптацію та підготовку до отримання наступного рівня освіти визначено організаційні засади діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти.

З 2019 р. запроваджено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам, кошти якої спрямовуються зокрема для надання психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових послуг дітям з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в інклюзивних групах закладів дошкільної освіти.

При цьому в сфері дошкільної освіти залишається низка проблем, які потребують вирішення:

- невідповідність наявних можливостей потребам у здобутті дошкільної освіти дітьми дошкільного віку. Відсутність у чималій кількості дітей доступу до якісної дошкільної освіти призводить до погіршення шансів на цілісний розвиток, майбутню успішність у школі та у довгостроковій перспективі, в окремих випадках може поглибити соціальну нерівність;

– наявність черги до закладів дошкільної освіти у великих містах та приміській зоні, що призводить до порушення нормативів наповнюваності груп ЗДО, погіршує умови праці та умови здобуття освіти;

– існує потреба у розширенні мережі закладів дошкільної освіти приватної форми власності, виведення з тіні уже функціонуючих та їх ліцензування;

– педагоги закладів дошкільної освіти є найбільш соціально незахищеними: у них найбільше тижневе навантаження (30 год.), неповний робочий день (0,85 - 0,9 ставки), низька заробітна плата. Наслідком цього є брак молодих фахівців та наявність незаповнених вакансій у закладах дошкільної освіти.

Доступ до дошкільної освіти не гарантує її якості. Тому існує потреба у вдосконаленні змісту дошкільної освіти, забезпеченні можливостей інклюзивного навчання, перепідготовці педагогічних працівників, забезпеченні наступності між дошкільною та початковою освітою, співпраці з батьками дітей дошкільного віку для забезпечення єдності педагогічного впливу на дитину в сімейному колі та у закладі освіти, а також створення сучасного середовища у закладах дошкільної освіти.

Щодо середньої освіти, то Законом України «Про повну загальну середню освіту» передбачені такі новації: можливість для учнів обирати свою освітню траєкторію, учнівське самоврядування, можливості для створення мережі старшої профільної школи, більше можливостей для професійного зростання та збільшення зарплат вчителів, педагогічна інтернатура, контракти для директорів та вчителів на пенсії та ін.

Визначено новий зміст початкової освіти: затверджено Державний стандарт початкової освіти, яким запроваджено компетентнісний підхід та інтеграцію освітніх галузей в початковій школі; затверджено типові освітні програми для 1 – 4 класів закладів загальної середньої освіти. Вже майже мільйон учнів навчаються в Новій українській школі.

Забезпечено розвиток та підтримку педагогічних працівників: створено умови для вибору суб'єктів, форм і видів підвищення кваліфікації, а також запроваджено процедуру сертифікації педагогічних працівників.

Запроваджено систему супервізії – затверджено програму підготовки супервізорів та програму проведення супервізії, що забезпечує професійну підтримку, індивідуальний супровід та наставництво для

педагогічних працівників для допомоги у реалізації цілей реформи, подолання викликів та професійного зростання.

З 2020 р. вперше до розрахунку обсягу освітньої субвенції було взято реальний контингент учнів станом на попередній рік, що забезпечило більш справедливий розподіл освітньої субвенції для місцевих бюджетів та збільшило їх спроможність для встановлення надбавок та доплат педагогам у максимальному розмірі.

Запроваджено цільові субвенції для покращення матеріально-технічного стану шкіл. Протягом останніх трьох років діють програми із закупівлі меблів, цифрового обладнання, дидактики для початкової школи, програма закупівлі автобусів, цього року додалась субвенція «Спроможна школа» та субвенція на STEM освіту.

Урядом затверджено положення про Центри професійного розвитку педагогів. Вони узагальнюватимуть та поширюватимуть інформацію про можливості професійного розвитку освітян: програми підвищення кваліфікації, веб ресурси та інші інструменти, які стануть у пригоді для їхнього професійного зростання.

Сформовано мережу опорних шкіл, що станом на червень 2022 р. становить 1241 заклад та 1794 філії опорних закладів. Забезпечено підвезення понад 80 тис. учнів до закладів освіти та у зворотному напрямку. Вперше взято участь у міжнародному порівняльному дослідженні якості освіти PISA-2018, а також організовано проведення національних моніторингових досліджень щодо впровадження НУШ, які допоможуть визначати тенденції щодо зміни якості шкільної освіти та вплив реформи на них.

Особливу увагу приділено інклюзії у середній освіті. Досягнуто за останні п'ять років зростання у 7,1 раза кількості учнів з особливими освітніми потребами, які навчаються в інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти; за чотири роки – зростання в 5 разів кількості інклюзивних класів та в 3,7 рази шкіл, в яких облаштовані такі класи. У 2021/2022 н. р. кількість учнів з особливими освітніми потребами в інклюзивних класах закладів загальної середньої освіти збільшилась на 7 608 осіб і становить 32 668 (у 2020/2021 – 25 078 учнів). Кількість інклюзивних класів зросла на 4 535 одиниць і становить 23 216 таких класів.

Сформовано мережу з 610 інклюзивно-ресурсних центрів та 25 ресурсних центрів підтримки інклюзивної освіти в усіх областях Української держави. Закуплено 699 комплектів сучасних світових

методик для проведення комплексної оцінки розвитку дітей, підготовлено «тренерів для тренерів» та вперше забезпечено масове навчання за кошти державного бюджету психологів інклюзивно-ресурсних центрів використання сучасних методик (869 фахівців). З метою надання доступу батькам (іншим законним представником) дитини до послуг інклюзивно-ресурсних центрів забезпечено функціонування системи автоматизації роботи цих центрів.

Водночас критичними проблемами у сфері повної загальної середньої освіти залишаються: суттєві територіальні відмінності в якості освіти та, відповідно, результатах навчання; незавершений процес реформування сфери відповідно до реформи Нової української школи; низький соціальний статус педагогічних працівників, а відтак відсутність внутрішньої мотивації педагогічних працівників та керівників закладів освіти до професійного розвитку; неготовність педагогів та керівників закладів працювати в умовах автономії та академічної свободи, застаріле матеріально-технічне забезпечення, що не мотивує до навчання та особистісного розвитку здобувачів освіти.

Кількість здобувачів освіти з особливими освітніми потребами в закладах загальної середньої освіти рік від року збільшується, що потребує розбудови освітнього середовища, яке б забезпечувало комфортні, сприятливі й рівні можливості для їхнього навчання та відповідає індексу інклюзії.

Ігнорування зазначених проблем знижує довіру українського суспільства до системи освіти, призводить до зниження мотивації здобувачів освіти до навчання та відтоку молоді за кордон для здобуття наступних рівнів освіти.

Концепцією «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 р. передбачено три напрями реформування професійної освіти: децентралізація управління та фінансування, підвищення якості професійної освіти та посилення зв'язку з ринком праці.

З державного бюджету фінансується освітня субвенція на здобуття повної загальної середньої освіти учнями у закладах професійної (професійно-технічної) освіти, здобуття професійної освіти за професіями загальнодержавного значення, а також субвенція на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти. За рахунок коштів державного бюджету на базі діючих закладів професійної (професійно-технічної) освіти протягом 2016 – 2019 рр. створюються сучасні

навчально-практичні центри в усіх областях України. Створення центрів відбувається не тільки за кошти держбюджету, а також за кошти місцевих бюджетів, спецкоштів закладів профосвіти, за підтримки бізнес-компаній. Усього за 5 років Уряд інвестував за цією програмою 350 млн грн, що дозволило створити або оновити за кошти держбюджету 194 таких центри. У бюджеті 2021 р. на створення навчально-практичних центрів було передбачено 150 млн грн.

Триває робота щодо передачі з державної у комунальну власність підпорядкованих Міністерству освіти і науки України державних закладів професійної (професійно-технічної) освіти. Всього підлягає передачі з державної до комунальної власності 635 закладів професійної (професійно-технічної) освіти. З 2022 р. повинен відбутися остаточний перехід до фінансування закладів професійної та професійно-технічної освіти з місцевих бюджетів.

Затверджено 179 стандартів професійної (професійно-технічної) освіти, розроблених на основі компетентнісного підходу. Урядом схвалено Концепцію підготовки фахівців за дуальною формою здобуття освіти. Затверджено Положення про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти. З 1 вересня 2019 р. елементи дуальної форми здобуття освіти впроваджують 262 заклади професійної (професійно-технічної) освіти, понад 1000 роботодавців, здійснюється підготовка зі 190 робітничих професій. У 2020/2021 навчальному році професійну освіту за дуальною формою здобувають 12 395 осіб. Найбільша кількість учнів, які навчаються за дуальною формою освіти, у закладах Хмельницької області (877 осіб), Львівської (807), Вінницької (529), м. Києва (464).

Розпочато реалізацію Програми ЄС “EU4Skills: Кращі навички для сучасної України” із загальним обсягом фінансування 58 млн євро. Міністерством вже обрано 7 пілотних регіонів та 21 заклад освіти для імплементації Програми EU4Skills. У межах проекту в 2020 р. проводився аудит закладів професійної (професійно-технічної) та фахової передвищої освіти для створення єдиної дієвої мережі закладів освіти, що готують кваліфіковані кадри для ринку праці, який пройшли понад 1 400 закладів.

Однак професійна освіта є складником української системи освіти, де людина будь-якого віку може оволодіти знаннями, уміннями і навичками за певною робітничою професією. Для того, щоб випускник закладу міг бути конкурентним на ринку праці та виконував професійні обов’язки

на належному рівні, заклади професійної освіти мають надавати якісну підготовку. Через системні недостатні інвестиції в інфраструктуру та освітній процес деякі заклади мають зношене обладнання подекуди на 60%. Водночас зміст та методики викладання не відповідають вимогам роботодавців, а співпраця закладів профосвіти, місцевої влади та бізнесу є слабкою та несистемною.

Ще однією проблемою, яку має вирішити реформа, є низький престиж та стереотип другорядності професійної освіти в суспільстві. Через це $\frac{2}{3}$ випускників шкіл обирають вищу освіту, при цьому третина з тих, хто нині має статус безробітного, – молодь до 35 років. Такий дисбаланс на ринку праці призводить до зменшення ефективності роботи самих закладів освіти.

Відповідно до зобов'язань, взятих Українською державою в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, реформування системи вищої освіти повинно узгоджуватися з такими ключовими документами Європейського Союзу та Болонського процесу, як рішення конференцій міністрів, відповідальних за вищу освіту, країн Європейського простору вищої освіти (зокрема, Римським міністерським комюніке від 19 листопада 2020 р.), Європейською рамкою кваліфікацій для навчання впродовж життя (2017 рік), Рамкою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти (2018 рік), стандартами і рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (2015 р.). Динамічні зміни у сфері вищої освіти сприяють розбудові Європейського освітнього простору, зокрема Цифрова стратегія Європейської Комісії (European Commission Digital Strategy), Європейська програма розвитку навичок, формування Європейського дослідницького простору.

Основний зміст вищої освіти визначається стандартами вищої освіти нового покоління, які базуються на компетентнісному підході. На законодавчому рівні визначено професії, для яких запроваджене додаткове регулювання, що дає змогу посилити увагу до якості підготовки фахівців за відповідними спеціальностями. Водночас здійснюється дерегулювання підготовки за всіма іншими спеціальностями, зокрема шляхом ослаблення вимог до ліцензіатів і спрощення процедури ліцензування в цілому.

Важливими кроками до модернізації структури вищої освіти України та її інтегрування до світового освітнього і наукового простору стало затвердження в 2015 р. нового переліку галузей знань і спеціальностей та його гармонізація в 2021 р., з Міжнародною стандартною

класифікацією освіти. Гармонізація в 2020 р. Національної рамки кваліфікацій з Європейською рамкою кваліфікацій для навчання впродовж життя сприяла створенню умов для визнання національних освітніх кваліфікацій у міжнародному середовищі.

Впровадження зовнішнього незалежного оцінювання в 2008 році дало змогу викоринити корупцію під час вступу до закладів вищої освіти. Завдяки започаткуванню в 2015–2016 рр. переходу до адресного розміщення бюджетних місць залежно від рейтингу вступників у рамках широкого (національного) конкурсу суттєво збільшилася питома вага вступників, які вступають до обраного університету. Разом з єдиним фаховим вступним випробуванням та єдиним вступним іспитом з іноземної мови до магістратури, формульним розподілом місць державного замовлення система вступу в основному забезпечує високі стандарти рівного та справедливого вступу до закладів вищої освіти на конкурсних засадах.

Експериментальне впровадження дуальної форми здобуття вищої освіти є складовою політики забезпечення якості вищої освіти шляхом розвитку співпраці закладів вищої освіти з працедавцями, що передбачає залучення представників ринку праці до формування освітніх програм і стандартів вищої освіти, діяльності наглядових рад, створення сталих фондів (ендаументів) закладів вищої освіти.

Одним із ключових принципів Європейського простору вищої освіти є автономія закладів вищої освіти, що передбачає скорочення регуляторних функцій держави та забезпечення самоорганізації і саморегулювання академічної спільноти. Відповідно до критеріїв Європейської асоціації університетів щодо академічної, організаційної, кадрової та фінансової автономії закладів вищої освіти інституційна автономія українських закладів (насамперед її академічна складова) загалом розширилася, але подальший розвиток гальмують суттєві обмеження фінансової автономії, що залишаються. Розширення автономії супроводжується посиленням відповідальності керівників закладів вищої освіти за результати роботи.

Запроваджено встановлення цільових показників діяльності закладів вищої освіти, досягнення яких повинні забезпечити їх керівники, що є важливим підґрунтям для оцінювання ефективності управлінської діяльності засновником, учасниками освітнього процесу, місцевою громадою та суспільством. Більшого впливу на життя учасників освітнього процесу набули органи студентського самоврядування, які

в багатьох закладах вищої освіти стали реальними представниками інтересів здобувачів освіти та учасниками процесів забезпечення якості вищої освіти.

Запроваджено прозоре фінансування закладів вищої освіти за результатами їхньої освітньої, наукової та міжнародної діяльності. Так, починаючи з 2020 року, заклади вищої освіти отримують державне фінансування відповідно не до штатного розпису, а результатів своєї діяльності.

Впроваджено індикативну собівартість здобуття вищої освіти, яка дасть змогу привести плату за навчання на окремих спеціальностях у відповідність до фактичних витрат та відповідно підвищити якість надання освітніх послуг здобувачам вищої освіти.

Законом України «Про фахову передвищу освіту» запроваджено елементи корпоративного управління закладами; передбачають ефективні механізми обрання керівника закладу; змінюють систему державного фінансування; виключають обмеження студентів по віку, по кількості здобутих раніше дипломів за кошти бюджету; передбачають можливість самостійно визначати форми освітнього процесу, право на збереження або передачу майнових комплексів у разі виходу зі складу закладів вищої освіти тощо.

Оновлено вимоги до змісту вищої освіти – сформовано систему стандартів вищої освіти, яка відповідає національній рамці кваліфікацій, затверджено 98 стандартів вищої освіти за рівнем бакалавра та 45 стандартів – за рівнем магістра.

Активно застосовуються прозорі механізми розподілу державного замовлення (адресне розміщення, широкий конкурс, формульний розподіл) на користь принципу «бюджетні місця йдуть за кращими вступниками», вступники також отримали можливість вступати до омріяних вишів.

У 2022 р. понад 67 000 вступників отримали рекомендацію для зарахування на бюджет на основі повної загальної середньої освіти. Розподіл місць відбувся за алгоритмом адресного розміщення державного та регіонального замовлення, а також формульного розподілу. Частка такого держзамовлення постійно збільшується. Якщо у 2016 р. вона становила 26,8%, то нині – майже 90%.

Для забезпечення рівності та доброчесності під час вступу до магістратури під час вступної кампанії 2022 р. вступ для здобуття ступеня магістра відбувався на підставі результатів магістерського

комплексного тесту (МКТ), магістерського тесту навчальної компетентності (МТНК), фахового іспиту, індивідуальної усної співбесіди, розгляду мотиваційних листів, єдиного вступного іспиту 2019-2021 рр.

Основною проблемою в сфері вищої освіти є те, що випускники вищої освіти не мають можливості повною мірою реалізувати себе на українському ринку праці. Ця проблема безпосередньо зачіпає інтереси здобувачів вищої освіти, а опосередковано – усе суспільство, що не може розвиватися гармонійно без конкурентоспроможних фахівців.

Якість вищої освіти не відповідає очікуванням роботодавців, студентів та суспільства в цілому. Система фінансування та управління не дає заслуженої винагороди найкращим викладачам та найбільш ефективним закладам вищої освіти. Здобувачами вищої освіти часто стають молоді люди, які неповною мірою володіють необхідними для здобуття вищої освіти знаннями, навичками та мотивацією.

В Українській державі бракує даних, які б у динаміці відображали оцінки роботодавців та самих студентів щодо якості вищої освіти та відповідності освітніх програм вимогами ринку праці, також відсутній моніторинг зайнятості випускників закладів вищої освіти.

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

Нормативне середовище системи освіти визначається Конституцією України, Законами України «Про освіту», «Про дошкільну освіту», «Про повну загальну середню освіту», «Про фахову передвищу освіту», «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», Національною доктриною розвитку освіти (затвердженою Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002), Указом Президента України «Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» (від 30 вересня 2019 р. № 722/2019).

Значний вплив на правовідносини у сфері вищої освіти та її розвиток мають Цивільний, Господарський, Податковий, Бюджетний кодекси України та Кодекс законів про працю України.

Основоположні принципи Стратегії узгоджені з іншими програмними документами. Стратегія спрямована на досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722, зокрема Цілі сталого

розвитку 4 щодо забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх, а також із Стратегією людського розвитку, затвердженою Указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225, напрямом 20 «Якість життя Національної економічної стратегії на період до 2030 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179; Стратегією розвитку медичної освіти в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 95; пріоритетними напрямками та завданнями (проектами) цифрової трансформації на період до 2023 року, схваленими розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 365 «Деякі питання цифрової трансформації».

В основу цієї Стратегії покладені прагнення Української держави стати рівноправним членом європейської спільноти, а визначені нею стратегічні та операційні цілі відповідають зобов'язанням Української держави згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку (далі — Угода про асоціацію), ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Статтею 431 глави 23 Угоди про асоціацію закріплено курс на активізацію співпраці Української держави та Європейського Союзу в сфері вищої освіти, зокрема щодо:

- реформування та модернізації системи вищої освіти;
- сприяння зближенню у сфері вищої освіти в рамках Болонського процесу;
- покращення якості та підвищення важливості вищої освіти;
- поглиблення співробітництва між закладами вищої освіти;
- розширення можливостей закладів вищої освіти;
- активізації мобільності студентів, наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників.

Ця Стратегія відповідає зобов'язанням Української держави як члена Європейського простору вищої освіти, зокрема у Стратегії дотримано ключові принципи Болонського процесу, закріплені у Великій хартії університетів (м. Болонья, 1988 р.), яку станом на початок 2021 р. підписали ректори 81 закладу вищої освіти, та Спільній декларації міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти» від 19 червня 1999 р. щодо сприяння мобільності громадян з метою подальшого навчання чи працевлаштування в єдиному Європейському

просторі вищої освіти, підвищення сумісності та порівнянності систем вищої освіти країн-учасниць, підвищення конкурентоспроможності європейської вищої освіти.

Стратегія відповідає положенням щодо розбудови інклюзивного, інноваційного та взаємопов'язаного Європейського простору вищої освіти до 2030 р. згідно з Римським міністерським комюніке від 19 листопада 2020 р. і передбачає подолання викликів, зокрема шляхом цифровізації (діджиталізації) вищої освіти, розвитку віртуальної мобільності, студентоцентрованого навчання та викладання.

Стратегія узгоджена з Конвенцією про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні (м. Лісабон, 11 квітня 1997 р.), ратифікованою Законом України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні», яка має за мету сприяти визнанню кваліфікацій вищої освіти в Європейському просторі вищої освіти.

Стратегія узгоджена з положеннями Глобальної конвенції про визнання кваліфікацій вищої освіти, прийнятої на 40-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО (м. Париж, 12-27 листопада 2019 р.), підготовка до ратифікації якої здійснюється Кабінетом Міністрів України. Глобальна конвенція спрямована на регіональне та міжнародне співробітництво, підвищення рівня міжнародної академічної мобільності, що вимагає створення нормативної бази для успішної реалізації цих процесів.

Положення цієї Стратегії узгоджуються із Стратегією популяризації української мови до 2030 р. «Сильна мова – успішна держава», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 596, щодо утвердження української мови на всій території України в усіх сферах суспільного життя, що забезпечує єднання українського суспільства та зміцнення його української ідентичності.

Для розробки Стратегії важливі Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», рекомендації щодо розробки стратегічних документів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (від 11.11.2015 № 932), Методики розроблення, проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженої

наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 № 79.

Необхідність розробки Стратегії викликана завершенням у 2021 р. дії Національної стратегії розвитку освіти в Україні (Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013), посиленням глобальних викликів, які виникли перед світовою економікою, посиленням впливу глобального ринку праці й освітніх послуг, ризиків і загроз, які постали перед економікою країни в останні роки (і особливо війною РФ проти Української держави), а найбільше – розвитком технологій нового покоління, загостренням демографічних і соціальних проблем тощо. Відсутність довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України є однією з головних проблем розвитку освіти, оскільки ускладнює створення моделі вищої освіти, адекватної цілям майбутнього країни.

У цілому сучасна українська освіта не відповідає ані сучасним запитам з боку особистості та суспільства, ані потребам економіки, ані світовим тенденціям. Саме тому здійснюється системна трансформація сфери для забезпечення нової якості освіти на всіх рівнях: від дошкільної до вищої освіти та освіти дорослих.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є перетворення української освіти на інноваційне середовище, в якому учні й студенти набувають ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності, а науковці мають можливості та ресурси для проведення досліджень, що безпосередньо впливатимуть на соціально-економічний та інноваційний розвиток держави.

Потужну державу і конкурентну економіку може забезпечити згуртована спільнота творчих людей, відповідальних громадян, активних і підприємливих. Саме таких громадян мають готувати заклади освіти. Зміст професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти має постійно оновлюватися з урахуванням потреб ринку праці. Особливої актуальності набуває питання мобільності, конкурентоспроможності та рівня кваліфікації працівників. Освітня та наукова галузі мають перетворитися на важіль соціальної рівності та згуртованості, економічного розвитку і конкурентоспроможності України.

Принципи Стратегії

Українська нація – це гідні й волелюбні, талановиті й працьовиті, справедливі й відповідальні громадяни, що творять свою самостійну, соборну, демократичну, соціальну, правову державу для процвітання й щасливого майбутнього. Політика держави спрямовується на створення всіх необхідних умов для реалізації таких інтенцій української нації, забезпечення у суспільстві перспектив соціального, економічного, культурного прогресу. Стратегія базується на таких принципах:

- людиноцентризм;
- забезпечення якості освіти та якості освітньої діяльності;
- забезпечення рівного доступу до освіти без дискримінації за будь-якими ознаками, у тому числі за ознакою інвалідності;
- гуманізм;
- демократизм;
- єдність навчання, виховання та розвитку;
- виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій;
- формування усвідомленої потреби в дотриманні Конституції та законів Української держави, нетерпимості до їх порушення;
- формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психологічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками;
- формування громадянської культури та культури демократії;
- формування культури здорового способу життя, екологічної культури і дбайливого ставлення до довкілля;
- розвиток інклюзивного освітнього середовища, у тому числі у закладах освіти, найбільш доступних і наближених до місця проживання осіб з особливими освітніми потребами;
- науковий характер освіти;
- різноманітність освіти;
- цілісність і наступність системи освіти;
- прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень;
- відповідальність і підзвітність органів управління освітою та закладів освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності перед суспільством;
- інституційне відокремлення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти;

-
- інтеграція з ринком праці;
 - нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;
 - свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності;
 - фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти у межах, визначених законом;
 - невтручання політичних партій в освітній процес;
 - невтручання релігійних організацій в освітній процес;
 - різнобічність та збалансованість інформації щодо політичних, світоглядних та релігійних питань;
 - державно-громадське управління;
 - державно-громадське партнерство;
 - державно-приватне партнерство;
 - сприяння навчанню впродовж життя;
 - інтеграція у міжнародний освітній простір;
 - нетерпимість до проявів корупції та хабарництва;
 - доступність для кожного громадянина всіх форм і типів освітніх послуг, що надаються державою.

Освіта в Українській державі має будуватися за принципом рівних можливостей для всіх.

Аналіз загроз і викликів

Сучасні цивілізаційні процеси характеризуються складністю, масштабністю, багатовекторністю та динамічністю, створюють нові виклики для системи підготовки людини до повноцінного життя. В Українській державі загальносвітові тенденції посилюються й ускладнюються повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. Порушення територіальної цілісності та суверенітету, спричинені окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, частини територій у Донецькій та Луганській областях, повномасштабним збройним вторгненням Російської Федерації на територію Української держави та російсько-українською війною, що призвело до руйнації економічної, соціальної, транспортної інфраструктури, виникненню загроз інформаційній, екологічній та радіаційній безпеці, продовольчої кризи тощо.

Воєнні дії на території Української держави призводять до відсутності можливості прогнозувати розвиток подій. Збереження воєнного стану на тривалий час та тривалі бойові дії є негативним чинником впливу на розвиток освіти в Українській державі, що призводить до відсутності якісних даних у сфері освіти та науки, цифрових інструментів їх збору та аналізу, необхідних для ухвалення якісних управлінських рішень, до нестійкої комунікації із закладами освіти на окупованих територіях та в зонах активних бойових дій, до відсутності синергії між органами державної і місцевої влади, між органами влади і бізнесом, до зруйнованої та пошкодженої інфраструктури закладів освіти. Проблемою є недосконала безпекова інфраструктура закладів освіти, відсутність у багатьох учасників освітнього процесу доступу до комп'ютерного обладнання, програмного забезпечення та якісного Інтернету, що погіршує доступ до дистанційного навчання.

В галузі кадрового забезпечення воєнні дії призводять до людських жертв серед працівників закладів освіти, до відтоку (міграції за кордон, переміщення у межах країни) педагогічних кадрів, а отже, до дефіциту кваліфікованих педагогічних працівників, до значних змін у контингенті учнів та педагогічних працівників (внутрішньо переміщені особи, біженці, особи, що перебувають на тимчасово окупованих територіях).

Гостра респіраторна хвороба COVID-19, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, зумовила значні зміни в сферах освіти і науки завдяки безпрецедентному поширенню інформаційних технологій та різкому зростанню обсягів інформації, що передаються через глобальні комунікаційні системи. Зокрема, доступ до Інтернету, який до цього сприймався здебільшого як джерело ресурсів для навчання, відкрив нові можливості для використання його як інструмента навчання, а не лише як електронної бібліотеки. Використання дистанційних інноваційних технологій дало змогу також надати нового значення поняттю «залучення здобувача освіти до освітнього процесу», що раніше визначалося здебільшого його фізичною присутністю на заняттях.

Пандемія спричинила суттєві економічні наслідки та критичний вплив на освіту в глобальному масштабі. У зв'язку з тим, що заклади освіти були закриті у більш як 190 країнах, внаслідок чого порушився процес здобуття освіти для понад 1 млрд здобувачів освіти, ЮНЕСКО під час надзвичайної сесії Глобальної зустрічі з питань освіти (2020 р.) наголосила на нових зобов'язаннях щодо досягнення Четвертої

цілі сталого розвитку «Якісна освіта», підкреслюючи необхідність інвестування в інклюзивне і справедливе навчання впродовж життя, посилення глобального співробітництва в галузі освіти, забезпечення всеохопного відновлення.

Світовими тенденціями, що визначають майбутнє розвитку освіти в Українській державі, є старіння населення, що призводить до пошуку нових можливостей для освіти і зайнятості; підвищення рівня автоматизації виробництва; невідповідність компетентностей, яких повинні набути здобувачі освіти (розрив між вимогами роботодавців та пропозиціями закладів освіти та наукових установ); стрімка урбанізація, переміщення населення в міста у пошуку роботи і кар'єрних можливостей; суворіша імміграційна політика, яка передбачає більше бар'єрів для мобільності до країн з високим рівнем доходів; економічні зміни, зокрема стрімке зростання ринків, що спричиняє зростання попиту на доступ до освіти, включаючи навчання за кордоном; дисбаланс спроможності економік, що проявляється у протиставленні попиту молоді в країнах, що розвиваються, на освіту і великого обсягу освітньої пропозиції в розвинених економіках, що створює можливості для транснаціональної освіти.

Процес глобалізації посилив конкуренцію системи освіти, зокрема через виникнення нових провайдерів освітніх послуг, збільшення можливостей для трудової та академічної мобільності, поширення транскордонної освіти. Це вимагає від закладів освіти спрямування зусиль на залучення кращих учнів і наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників, спонукає органи державної влади до перегляду національних стратегій розвитку з метою запобігання відставанню в секторі освіти.

Демографічна криза становить один із найсуттєвіших ризиків для системи освіти. Вона посилюється тенденцією до «освітньої еміграції», що стимулюється простішими умовами вступу до закладів освіти та їх агресивною політикою щодо залучення української молоді до навчання.

Незатребуваність освіти за спеціальностями природничого та технічного (за винятком комп'ютерних наук) напрямів призводить до спотворення структури учнів за науковими напрямками. Причиною цього здебільшого є сировинна спрямованість економіки країни. Мала кількість високотехнологічних виробництв не створює достатнього попиту і не гарантує працевлаштування майбутніх фахівців. Водночас

існує розрив між структурою підготовки кадрів і потребами ринку праці. За показником кількості випускників у галузі природничих наук і техніки (складова Глобального інноваційного індексу) у 2021 р. Українська держава посіла 39-е місце (25,1 % усіх випускників вищої освіти). Набагато більше значення спостерігається у Німеччині – 35,3 % (6-е місце), Росії – 31,1 % (13-е), близьке значення у Великій Британії – 26,9 % (28-е місце), а у Польщі навіть менше – 21,7 % (63-е місце). Такий розподіл входить у суперечність із перспективними потребами інноваційного розвитку країни.

З огляду на це такий ризик розвитку освіти можна подолати лише за умови визначення державних пріоритетів розвитку економіки та запровадження державної програми підтримки відповідних напрямів освіти.

Стаття 78 Закону України «Про освіту» визначає, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше 7,0 % від ВВП за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством. Але ця норма постійно порушується. У Державному бюджеті на 2022 р. уперше видатки на освіту зведеного бюджету були передбачені на понад 7% ВВП та становили 392,2 млрд гривень. Загальний обсяг видатків державного бюджету (із трансфертами) на освіту був запланований в розмірі 185,6 млрд грн, що більше на 16,7 млрд грн, ніж у 2021 р. Однак реалізації цих планів завадила війна, розв'язана проти Української держави Російською Федерацією.

Загальна кількість викладачів університетів, академій та інститутів, коледжів, технікумів і училищ зменшується.

Низький рівень фінансування вищої освіти позначається на матеріальному стані викладачів. Існує суттєвий розрив в оплаті праці між сектором вищої освіти й іншими секторами економіки, який спровокований наявною системою тарифних ставок і призводить до зменшення мотивації до викладання.

Майже відсутні можливості академічної мобільності викладачів, заохочення до наукового пошуку, участі у наукових конференціях, публікації наукових результатів. Усі витрати, пов'язані із підвищенням кваліфікації, саморозвитком, професійним зростанням, покладаються на викладача.

Викладання та одержання знань відбувається у суспільстві, науковому і технологічному просторі. Аналіз масштабних тенденцій є

необхідним для прийняття рішень, що забезпечать побудову стійкого та готового до майбутнього середовища освіти. Організація економічного співробітництва та розвитку наводить три мегатренди, що впливають на майбутнє освіти: глобалізація; цифровізація; старіння населення.

Протягом найближчих десяти років більшість населення світу становитиме середній клас. Це тенденція, що здебільшого визначається Китаєм та Індією, де буде сконцентровано 90 % середнього класу світу. Це посилить не тільки тиск щодо забезпечення кращої освіти для більшої кількості людей, а й щодо задоволення очікувань від освіти з боку більш вимогливих клієнтів. У країнах ОЕСР прогнозується, що спочатку це вплине саме на системи вищої освіти, оскільки їм доведеться докладати більше зусиль для залучення кращих студентів на набагато мобільнішому та конкурентнішому ринку. Продовження зростання міжнародної мобільності призведе також до необхідності інтегрувати студентів із різних груп суспільства. При цьому нерівність можливостей може призвести до відмінностей у добробуті та спричинити політичні й соціальні заворушення.

Освіта наразі відстає від цифровізації, і необхідно докласти більше зусиль, щоб скористатися інструментами та потенціалом нових технологій, одночасно вирішуючи проблеми щодо можливих зловживань (кібервтогнення та питання конфіденційності).

За останні 45 років тривалість життя зросла в країнах ОЕСР в середньому від 70 до 80 років. Очікується, що частка людей віком від 65 років зростатиме. Працівники старшого віку зіткнуться із зростаючою невпевненістю на ринку праці, підвищуватиметься потреба у доступі до якісних можливостей перепідготовки та підвищення кваліфікації. Зростає потреба в цифровій грамотності та критичному мисленні не тільки молодих студентів, а й у людей старшого покоління. У багатьох країнах дорослі мають недостатні навички управління складною цифровою інформацією, отже, уряди і роботодавці повинні вирішити питання щодо неперервності освіти та її всебічності.

Для Української держави також характерна тенденція до старіння населення, однак середня тривалість життя суттєво нижча, ніж у розвинених країнах. Щодо мегатренду, пов'язаного із цифровізацією, то має місце відставання від розвинених країн, що обумовлене, зокрема, значною диференціацією в доступі до мережі Інтернет у містах та сільській місцевості. Щодо глобальної тенденції зростання середнього

класу, то Українська держава не належить до країн, де прогноуються такі явища протягом найближчих десяти років.

Стратегічні цілі та напрями реалізації Стратегії

Основні напрями забезпечення освітньої реформи в Українській державі передбачають досягнення таких стратегічних цілей та завдань:

Стратегічна ціль 1. Кожна дитина має доступ до якісної дошкільної освіти

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Розвиток мережі закладів дошкільної освіти різних типів та форм власності, що забезпечують здобуття дошкільної освіти та поступове зменшення черги до дошкільних закладів (створення додаткових місць).

2. Піднесення престижності праці та статусу працівників дошкільної освіти шляхом: збільшення відпустки та зменшення педагогічного навантаження вихователів закладів дошкільної освіти загального типу, створення умов для професійного розвитку педагогічних працівників закладів дошкільної освіти, підвищення кваліфікації педагогічних працівників ЗДО за різними формами і видами.

3. Оновлення змісту дошкільної освіти для забезпечення наступності між дошкільною та початковою освітою. Впровадження сучасних освітніх методик і технологій в освітній процес.

4. Створення умов для навчання дітей з особливими освітніми потребами в закладах дошкільної освіти починаючи з двох років.

5. Створення системи забезпечення якості дошкільної освіти. Проведення оцінки якості дошкільної освіти за шкалами дослідження ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale).

6. Удосконалення законодавства у сфері дошкільної освіти: прийняття Закону України «Про дошкільну освіту» (нова редакція); внесення змін до Положення про дошкільний навчальний заклад; оновлення державного стандарту в сфері дошкільної освіти – базового компонента дошкільної освіти.

Стратегічна ціль 2. Кожен учень має рівний доступ до якісної шкільної освіти в безпечному, комфортному, інклюзивному

та сучасному освітньому середовищі; випускники школи мають ґрунтовні знання, вільно володіти іноземною мовою та компетентностями, що потрібні для сучасного життя, є самодостатніми, творчими та креативними особистостями. Скорочення терміну навчання в середній ланці до 10 років (принаймні в період повосенної відбудови)

Зазначена ціль досягатиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Подальше впровадження концепції Нової української школи: оновлення змісту базової освіти і методик навчання, що відповідають потребам формування ключових компетентностей для життя. Це, зокрема, вільне володіння державною та щонайменше однією іноземною мовами, математична, загальнокультурна та екологічна компетентності, підприємливість та інноваційність, економічна компетентність тощо. А також наскрізні вміння: критичне та системне мислення, творчість, ініціативність, вміння конструктивно керувати емоціями, оцінювати ризики, приймати рішення тощо.

2. Створення умов для впровадження профільної освіти: затвердження Дорожньої карти розвитку профільної освіти, формування змісту освіти та мережі академічних та професійних ліцеїв. В академічному ліцеї учень зможе поглибити знання та вступити до закладу вищої освіти; у професійному – паралельно із загальною середньою освітою школярі опановуватимуть першу професію.

3. Створення умов для професійного розвитку, підтримки педагогічних працівників: запровадження педагогічної інтернатури; запровадження нової концепції оплати праці педагогічних працівників. Стимулювання вчителів з високим рівнем професійної майстерності, які володіють методиками компетентнісного навчання і новими освітніми технологіями та сприяють їх поширенню.

4. Розвиток дистанційної та змішаної освіти, продовження цифрової трансформації освіти, зокрема, запуск національної освітньої електронної платформи як основи для організації дистанційного навчання, створення мережі екзаменаційних центрів.

5. Створення в закладах загальної середньої освіти безпечного освітнього середовища, вільного від будь-яких форм насильства й дискримінації та нового освітнього простору відповідно до принципів мотивуючого та креативного дизайну, технологічності та інклюзивності. Забезпечення фінансової підтримки з Державного бюджету України реформи «Нова українська школа», програми «Спроможна школа»,

субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку осіб з особливими освітніми потребами.

6. Забезпечення доступності освіти для дітей з особливими освітніми потребами.

7. Забезпечення доступності позашкільної освіти, в тому числі на базі закладів загальної середньої освіти, відповідно до інтересів та індивідуальних можливостей здобувачів освіти. Внесення змін до Закону України «Про позашкільну освіту» та затвердження Положення про заклади позашкільної освіти.

8. Підвищення якості психологічних послуг у закладах освіти.

9. Забезпечення умов для профорієнтації учнів з урахуванням їх інтересів та здібностей.

10. Затвердження Державного стандарту базової середньої освіти та типових освітніх програм. Збільшення обсягу навчальних годин на історію, географію, правознавство, комп'ютерні науки. Переведення низки предметів на факультативні, необов'язкові (зокрема, фізкультура тощо).

11. Затвердження Дорожньої карти впровадження профільної освіти; концепції розвитку природничо-математичної освіти (STEM-освіти).

12. Затвердження положення про дистанційну форму здобуття загальної середньої освіти та надання рекомендацій для роботи закладів освіти в екстремальних умовах.

Стратегічна ціль 3. Конкурентоспроможна система професійної освіти, яка задовольняє потреби ринку праці та особистості у професійній реалізації

Досягнення зазначеної цілі можливе виконанням таких завдань.

1. Створення єдиної системи професійної освіти, шляхом зближення та інтеграції професійно-технічної та фахової передвищої освіти, яка є ефективною та відповідає потребам ринку праці.

2. Оновлення змісту та підвищення якості професійної освіти відповідно до запиту роботодавців.

3. Підвищення привабливості професійної освіти серед стейкхолдерів та у суспільстві загалом.

4. Розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про професійну освіту».

5. Продовження передачі з державної у комунальну власність підпорядкованих Міністерству освіти та науки державних закладів професійної освіти.

6. Затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів профосвіти на основі компетентнісного підходу.

7. Надання методичної допомоги регіональним радам професійної освіти щодо розроблення регіональних планів розвитку мережі.

8. Проведення всеукраїнських конкурсів фахової майстерності, зокрема worldSkills.

Стратегічна ціль 4. Випускники закладів вищої освіти є конкурентоспроможними фахівцями на ринку праці, які мають сучасні знання, вміють вирішувати комплексні завдання, можуть створювати висококласні та інноваційні інтелектуальні продукти та поділяють цінності вільного демократичного суспільства

Досягнення цілі передбачає виконання таких завдань.

1. Спрямування державної освітньої політики на розширення автономії закладів вищої освіти, впровадження прозорих та справедливих умов доступу до якісної вищої освіти та підвищення вступних вимог для абітурієнтів. Розроблення відповідної нормативно-правової бази та надання інформаційної, методичної підтримки закладам вищої освіти щодо нових можливостей самостійно розпоряджатися коштами, визначати внутрішню систему та рівень оплати праці, вільно залучати пожертви та інвестиції, при цьому залишаючись неприбутковою організацією з усіма податковими пільгами.

2. Функціонування дієвої системи забезпечення якості вищої освіти, яка ґрунтується, зокрема на принципах академічної доброчесності: дерегуляція ліцензування, ліцензійних умов та запровадження електронного ліцензування діяльності у сфері вищої освіти, відхід від дипломів державного зразка, обов'язкова акредитація освітніх програм, запровадження інституційної акредитації закладів вищої освіти.

3. Сприяння розвитку освіти протягом життя: унормування процесів здобуття освіти протягом життя, створення умов для того, щоб результати навчання, здобуті у неформальній та інформальній освіті, визнавались у системі формальної освіти.

4. Зміна підходів до управління університетами (ключові показники ефективності для керівників, наглядові ради, управлінська автономія, антикризовий менеджмент, кадровий резерв).

5. Запуск електронної системи моніторингу працевлаштування випускників закладів вищої освіти.

6. Запровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту з використанням зовнішнього незалежного оцінювання зі спеціальностей, необхідних для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання.

7. Розроблення та внесення до парламенту проєкту Закону «Про освіту дорослих».

8. Суспільно-гуманітарна складова навчальних програм має включати лише ті курси, які не вивчалися в школі, й ті, що дають суспільно-громадянську підготовку (політологія, правознавство, соціально-управлінський менеджмент). Іноземна мова – лише професійного, прикладного обсягу. Максимальна концентрація на опануванні професійними знаннями, практичними навичками професійної діяльності.

9. Запровадження (на розсуд закладів освіти) кваліфікаційних звань, «розрядів», рангів, ступенів тощо – після отримання диплома і за бажанням фахівця (наприклад, у медичній чи правовій сферах).

10. Державне замовлення, у тому числі від регіональних, місцевих органів влади, обов'язково передбачає контракт із студентом і відпрацювання після отримання диплома за спеціальністю в тому регіоні, звідки було замовлення на підготовку спеціаліста, протягом не менше 5 років. Тобто держава (в особі органів, зацікавлених у підготовці фахівців певного профілю для певної галузі й для конкретного регіону) дає студенту кредит на навчання, який протягом 5 років поступово погашається. Відповідно визначатиметься кількість «державних місць», решта – за контрактом. Це дасть змогу ефективно використовувати кошти державного бюджету і людський ресурс.

Механізми реалізації мети та завдань Стратегії

Механізм реалізації Стратегії передбачає визначення напрямів максимально ефективного використання усіх видів ресурсів (організаційних, фінансових, інформаційних тощо).

Організаційне забезпечення складається з:

– плану заходів реалізації Стратегії, що включає конкретизацію завдань Стратегії до рівня окремих заходів із зазначенням строків їх здійснення, форм звітності, обсягів і джерел фінансування, індикаторів досягнення очікуваного результату. План заходів розробляється на короткострокову перспективу (1–2 роки), після закінчення планового

терміну проводиться оцінювання результатів і складається План заходів реалізації Стратегії на наступні 1–2 роки. Черговість реалізації заходів встановлюється у логічній послідовності як за окремими операційними цілями та завданнями, так і з урахуванням інших цілей (завдань), а також досягнутого прогресу за цілями;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення передбачає обґрунтування, розробку та затвердження у визначеному порядку законодавчих і нормативно-правових документів, прийняття яких є необхідним для досягнення цілей Стратегії;

- узгодження із Стратегією соціально-економічного розвитку, Стратегією науково-технічного розвитку, пріоритетами наукової та науково-технічної діяльності, коли такі будуть прийняті;

- коригування (актуалізація) у зв'язку із прийняттям галузевих стратегій розвитку в частині забезпечення підготовки кадрів за певними галузями знань;

- висвітлення процесу реалізації Стратегії у засобах масової інформації, у т.ч. цифрових, доступних для усієї освітньої спільноти та суспільства.

Інституційне забезпечення передбачає чіткий розподіл повноважень між усіма учасниками реалізації Стратегії відповідно до їх компетенції, унормування їх взаємодії; налагодження ефективної співпраці між учасниками реалізації Стратегії через укладання угод, контрактів, здійснення спільних заходів, проєктів тощо; запобігання (усунення) конфлікту інтересів; запобігання корупції.

Інструментальне забезпечення включає диджиталізацію процесів програмування, планування, супроводу, висвітлення і моніторингу реалізації Стратегії; публічно-приватне партнерство у частині реалізації окремих освітніх, науково-освітніх проєктів та стартап-проєктів, зокрема, дуальної освіти; двосторонні та багатосторонні угоди щодо надання освітніх послуг, взаємного визнання рівнів освіти, кваліфікацій тощо.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії формується з: коштів Державного бюджету, зокрема коштів центральних органів виконавчої влади (розпорядників коштів), на замовлення яких здійснюється підготовка фахівців, наукові та науково-технічні розробки; коштів місцевих бюджетів; коштів міжнародних організацій, грантів, коштів іноземних інвесторів, залучені на умовах співфінансування освітніх, науково-освітньо-виробничих проєктів; коштів суб'єктів

господарювання, залучених у рамках публічно-приватного партнерства; коштів фізичних і юридичних (резидентів і нерезидентів) осіб, отриманих як оплата навчання; коштів фінансових організацій, залучених на умовах кредитування, зокрема пільгового, для оплати навчання; коштів, отриманих від реалізації прав інтелектуальної власності; коштів, отриманих від здійснення додаткової господарської діяльності закладів освіти; благодійних внесків; коштів з інших джерел, не заборонених законодавством.

Науково-методичне забезпечення призначене для обґрунтування планів реалізації Стратегії та розв'язання окремих її завдань. Наукове супроводження і методичне забезпечення розробки та реалізації Стратегії здійснюють наукові установи Міністерства освіти і науки і Національних академій наук. Воно включає: наукове обґрунтування, оцінку та прогноз результативності окремих заходів у рамках реалізації Стратегії; розробку методології та прогнозування потреб ринку праці; дослідження, аналіз і моніторинг проблем світової, національної та регіональних систем вищої освіти, їх взаємодії між собою та з системами середньої і фахової передвищої освіти; обґрунтування та підготовку законодавчих і нормативно-правових актів; розробки та впровадження системи моніторингу та оцінки реалізації Стратегії; аналіз поточних результатів реалізації Стратегії; постійне супроводження реалізації Стратегії, розробку пропозицій і рекомендацій щодо актуалізації цілей і завдань Стратегії.

До реалізації Стратегії відповідальними державними органами можуть залучатися наукові та науково-дослідні установи, представники інститутів громадянського суспільства, які забезпечують науково-аналітичне та експертне супроводження процесу реалізації Стратегії.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься шляхом системного перегляду та внесення змін до відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Індикатори оцінки результативності Стратегії

Оцінка результативності реалізації Стратегії розвитку освіти передбачає періодичне відстеження відповідних індикаторів на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації органів державної влади та проведення на підставі даних моніторингу оцінки

результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями.

Оцінка результативності реалізації Стратегії проводиться з метою спостереження за процесом її реалізації, виявлення проблем розвитку та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень органів державної влади, визначених Стратегії, що здійснюють відповідну державну політику.

Частина індикаторів визначена законодавством. Так, перелік національних освітніх індикаторів ефективності та якості загальної середньої освіти та методологія їх обрахунку затверджений Наказом Міністерства освіти і науки України. У переліку 84 індикатори, які згруповані в 4 індикатори напрямів, зокрема:

- ефективність навчальних закладів системи загальної середньої освіти – 13 індикаторів, об'єднаних в 3 групи;
- фінансові ресурси, що інвестуються в загальну середню освіту – 16 індикаторів, згрупованих в 5 груп;
- доступ до освіти, участь у навчально-виховному процесі, перехід за освітніми рівнями – 20 індикаторів, згрупованих в 3 групи;
- навчально-виховний процес і організація процесу навчання – 35 індикаторів, згрупованих в 6 груп.

Загалом Індикаторами оцінки реалізації Стратегії є такі показники.

1. Чисельність дітей у дошкільних навчальних закладах у розрахунку на 100 місць, осіб.

2. Частка випускників шкіл звітнього року з атестатом про повну загальну середню освіту, відсотків до загальної чисельності осіб, прийнятих на початковий цикл навчання до вищих навчальних закладів III–IV рівня акредитації.

3. Частка загальноосвітніх навчальних закладів денної форми навчання сільської місцевості, що використовують у навчально-виховному процесі комп'ютерну техніку, підключену до Інтернету, відсотків до загальної кількості таких закладів.

4. Частка дітей сільської місцевості, для яких організовано підвезення до місця навчання і додому, відсотків до загальної кількості учнів, які того потребують.

5. Частка випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які отримали за результатами зовнішнього незалежного оцінювання з української мови та літератури 160 балів і вище, відсотків до загальної

кількості учнів, що проходили тестування з української мови та літератури.

6. Частка випускників загальноосвітніх навчальних закладів, які отримали за результатами зовнішнього незалежного оцінювання з іноземної мови 160 балів і вище, відсотків до загальної кількості учнів, що проходили тестування з іноземної мови.

7. Питома вага дітей, охоплених позашкільною освітою, відсотків до загальної кількості дітей шкільного віку.

8. Рівень академічної організаційної, кадрової та фінансової автономізації університетів за критеріями Європейської асоціації університетів.

9. Розмір фінансування закладів вищої освіти за рахунок державного бюджету в перерахунку на одного студента на навчальний рік.

10. Доступність закладів вищої освіти для маломобільних груп населення (середній показник закладами вищої освіти та здобувачами освіти).

11. Відсоток громадян вікової групи 18–65 років за результатами опитувань, які повністю або переважно позитивно оцінюють якість вищої освіти в Україні.

12. Питома вага різних категорій учасників освітнього процесу, які не спостерігали проявів корупції, дискримінації та академічної недоброчесності.

13. Питома вага випускників закладів вищої освіти, які через два роки після завершення навчання сплачують податки в Україні як підприємці або наймані працівники (крім осіб, які продовжують навчання, проходять службу в силових структурах або перебувають в соціальній відпустці).

14. Кількість нових та переоснащених дослідницьких та навчальних лабораторій у вищих навчальних закладах.

15. Кількість іноземців та осіб без громадянства серед студентів, які здобувають вищу освіту в Українській державі.

16. Відсоток випускників закладів вищої освіти, які скористалися перехресним вступом, навчалися на спільних, подвійних, між-дисциплінарних програмах або за дуальною формою здобуття вищої освіти.

17. Кількість закладів вищої освіти, порядковий номер яких в одному з міжнародних рейтингів (QS World University Rankings, The

Times Higher Education World University Rankings або Academic Ranking of World Universities – World Top 500 Universities не перевищує 1000.

Очікувані результати

Основним очікуваним результатом реалізації Стратегії є створення сучасної ефективної системи освіти, яка задовольняє потреби громадян, економіки та суспільства, має гідну репутацію та є конкурентоспроможною на внутрішньому та світовому ринку освітніх послуг.

Результати проведеного аналізу проблем і переваг системи освіти Української держави разом з узагальненням напрямів розвитку освіти у світі, пріоритетів Європейського простору освіти дали змогу розглядати освіту як ключовий механізм формування високоосвічених, відповідальних громадян. Освіта є фактором не лише економічної, а й політичної, соціальної, когнітивно-емоційної безпеки людини. Відмова від суто утилітарного ставлення до освіти повинна зумовити нові підходи освіченості населення України.

Розвиток інформаційного суспільства та високотехнологічної економіки потребує масової освіти, вимагає від кожної сучасної людини високого рівня освіченості та здатності до критичного мислення. Освіта стає необхідним стратегічним елементом безпеки суспільства.

Головним результатом реалізації Стратегії має бути створення сучасної ефективної системи освіти, яка дозволяє забезпечити кадровий і науково-технічний супровід розвитку національної економіки, задовольняє потреби суспільства, посідає гідне місце у світі, є конкурентоспроможною на внутрішньому та світовому ринках освітніх послуг.

Моніторинг та оцінка результатів реалізації Стратегії

Основними завданнями під час проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії і планів заходів є визначення рівня їх виконання через відстеження стану впровадження нових моделей діяльності у сфері освіти, оцінювання рівня виконання заходів, досягнення цілей, рівнів виконання цільових індикаторів.

Проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації Стратегії та планів заходів здійснюється Міністерством науки і освіти

України на основі звітів відповідальних за виконання Плану заходів за напрямками.

Процес моніторингу й оцінки покликаний забезпечити реалізацію пріоритетних дій Стратегії, досягнення цілей і бачення, сформульованих у Стратегії.

Проведення моніторингу здійснюється за такими видами:

– моніторинг розвитку – відстеження процесів за низкою індикаторів за цілями;

– адміністративний моніторинг – оцінка рівня реалізації планів заходів, цільових програм згідно з Планом реалізації Стратегії;

– моніторинг громадської думки – встановлення зворотного зв'язку між стейкхолдерами вищої освіти (освітянською спільнотою, роботодавцями, студентством, населенням, міжнародними експертами) щодо виконання Стратегії здійснюється через соціологічні опитування цільових груп, проведення круглих столів, конференцій тощо.

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ НАУКИ

Загальні положення

Наука є невід'ємною складовою національної культури, джерелом економічного зростання. Розробка та прийняття Стратегії розвитку науки зумовлена необхідністю створення умов для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення використання досягнень вітчизняної та світової науки для задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб українського суспільства.

Нині наука та наукова діяльність в Українській державі знаходяться на периферії державних інтересів, не є пріоритетом державної політики. Міністерство освіти та науки України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності, здійснює свої повноваження щодо розвитку науки за остаточним принципом.

Логіка ініціювання та прийняття Стратегії зумовлена наявністю суттєвих прогалин у сфері державної підтримки, стимулювання та регулювання наукової та науково-технічної діяльності. Стратегія покликана зупинити ізоляцію і стагнацію у сфері наукових досліджень, сформулювати запит на якісну підготовку дослідників та якісні розробки в галузі фундаментальних і прикладних наук, скоротити розрив між дослідженнями та впровадженням їх результатів, інтегрувати науку Української держави в освітній та дослідницький простір Європейського Союзу.

Державна політика щодо розвитку науки почала формуватися одразу після утвердження незалежності. З метою створення правових основ державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності 13 грудня 1991 р. був ухвалений Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності». У ньому проголошувалося, що держава надає пріоритетну підтримку розвитку науки як визначального джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури та освіти, створює необхідні умови

для реалізації інтелектуального потенціалу громадян у сфері науково-технічної діяльності, забезпечує використання досягнень вітчизняної та світової науки і техніки для вирішення соціальних, економічних, культурних та інших проблем. Закон визначив роль держави в розвитку науки і техніки, форми та методи державного регулювання в науково-технічній сфері, повноваження державних органів у здійсненні науково-технічної політики. Цей Закон заклав основи державної науково-технологічної політики, визначив основні механізми її формування та реалізації.

Проголошення Української держави незалежною (самостійною!) державою стало також початком нового етапу в діяльності Академії наук. Указами Президента України «Про забезпечення діяльності та розвитку Академії наук України» від 20 січня 1992 р. № 43 та «Про державну підтримку наукової діяльності Академії наук України» від 22 березня 1994 р. № 100, визнано Академію вищою державною науковою організацією України, яка одержала статус національної установи.

Важливим нормативно-правовим актом для розвитку науки став Закон України «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 р., який визначив основи державної політики в галузі науково-технічної інформації, порядок її формування і реалізації в інтересах науково-технічного, економічного та соціального прогресу країни. Метою Закону стало створення в Україні правової бази для одержання та використання науково-технічної інформації.

Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р. визначив правові, організаційні та фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації й проведення наукової та науково-технічної експертизи.

З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України закладені конституційні засади державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності. Відповідно до ст. 54 Основного Закону громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за

винятками, встановленими законом. Держава сприяє розвиткові науки, встановленню наукових зв'язків Української держави зі світовим співтовариством.

На основі сформованих конституційних принципів відбувалося вдосконалення законодавства про науку і науково-технічну діяльність. Було оновлено шляхом викладення у новій редакції від 1 грудня 1998 р. базовий Закон «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності». Закон отримав нову назву «Про наукову і науково-технічну діяльність». Закон визначив наукову діяльність як інтелектуальну творчу діяльність, спрямовану на одержання і використання нових знань, а науково-технічну діяльність як інтелектуальну творчу діяльність, спрямовану на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій та закріпив правовий статус суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності.

У зв'язку із встановленням у Конституції України системи державних органів та закріпленням їх компетенції Закон визначив повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади щодо здійснення державного регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності.

До важливих актів, які обумовлюють перспективи науково-технологічного та інноваційного розвитку, належить Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію науково-технологічного й інноваційного розвитку України». Концепція ґрунтується на визнанні того, що науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід'ємною складовою задоволення широкого комплексу національних інтересів держави, що реальну незалежність і безпеку мають лише країни, здатні забезпечувати оволодіння новими знаннями та ефективне їх використання.

11 липня 2001 р. прийнято Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», який врегулював правові, фінансові й організаційні засади цілісної системи формування та реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, визначив пріоритетні напрями розвитку науки і техніки на період до 2006 р. З метою перегляду пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки у 2010 р. Закон викладено у новій редакції.

З метою забезпечення ефективного використання майнового комплексу НАН України з урахуванням її загальнодержавного статусу-

су та необхідності задоволення державних і суспільних потреб 7 лютого 2002 р. прийнято Закон України «Про особливості правового режиму майнового комплексу Національної академії наук України». Цим Законом були визначені повноваження НАН України щодо списання, продажу майна, яке знаходиться на її балансі, передачі його з балансу на баланс та в оренду, надано права НАН України, її організаціям бути засновниками підприємств змішаної форми власності, забезпечено захист нерухомого майна та земельних ділянок академії від стягнення за борги, відчуження та вилучення. Надання таких повноважень забезпечило правову захищеність майна академії, підвищило відповідальність за його використання, розширило джерела фінансування наукових досліджень та оновлення матеріально-технічної бази науки.

Законом України від 29 червня 2004 р. цей Закон викладено у новій редакції, відповідно до якої норми законодавства щодо майнового комплексу НАН поширено на майновий комплекс галузевих академій наук. Законом України «Про особливості правового режиму діяльності НАН України, галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» визначаються особливості правового режиму діяльності НАН України, галузевих академій наук (Української академії аграрних наук, Академії медичних наук України, Академії педагогічних наук України, Академії правових наук України, Академії мистецтв України), а також особливості управління державним майном, яке закріплено за установами, організаціями та підприємствами, які перебувають у віданні НАН України та галузевих академій наук.

Закон України «Про інноваційну діяльність» від 4 липня 2002 р. визначив правові, економічні та організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні, встановив форми стимулювання державою інноваційних процесів і спрямований на підтримку розвитку економіки України інноваційним шляхом. Головною метою державної інноваційної політики визначено створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції.

Закон також передбачав надання фінансової підтримки суб'єктам інноваційної діяльності та визначав джерела такої підтримки. Однак

ці норми так і не були реалізовані, законами про державний бюджет на 2003, 2004 та 2005 роки зупинялися норми щодо податкових та митних пільг. А Законом «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» із Закону «Про інноваційну діяльність» були вилучені статті, що передбачали особливості оподаткування та митного регулювання інноваційних підприємств.

Сполучним етапом в інноваційному процесі між дослідженнями в науковій сфері та втіленням результатів досліджень у виробничій сфері є трансфер технологій. Встановлення правил трансферу технологій було визначено Законом України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14 вересня 2006 р., який спрямований на забезпечення ефективного використання науково-технічного та інтелектуального потенціалу Української держави, технологічності виробництва продукції.

Закон України «Про наукові парки» від 25 червня 2009 р. регулює правові, економічні, організаційні відносини, пов'язані із створенням та функціонуванням наукових парків, і спрямований на інтенсифікацію процесів розроблення, впровадження, виробництва інноваційних продуктів та інноваційної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках.

У 2011 р. з метою забезпечення інноваційної моделі розвитку економіки шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках науково-технічного оновлення виробництва, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках прийнято Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні».

Отже, в Українській державі загалом створена законодавча база у сфері науки і науково-технічної діяльності. Однак навіть досконале законодавство не матиме жодного впливу на розвиток науки і суспільства без ефективної реалізації. Протягом багатьох років не виконуються в повному обсязі норми законодавства щодо фінансування науки, не існує дієвих механізмів довгострокового планування розвитку науки. Розвиток суспільства потребує створення нових підходів до управління наукою та економічно сприятливих умов для науки, забезпечення прозорості фінансування здійснення наукових досліджень.

Разом із розвитком законодавства створювалася та розвивалася система державного управління науково-технічною та інноваційною

діяльністю. Ще у 1991 р. було створено Комітет з питань науково-технічного прогресу, який мав забезпечувати державну науково-технічну політику в усіх галузях економіки та був наділений ширшими повноваженнями, ніж галузеві міністерства і відомства. У 1992 р. Комітет з питань науково-технічного прогресу було реорганізовано в Державний комітет з питань науки і технологій, а у 1995 р. – в Державний комітет з питань науки, техніки і промислової політики. У зв'язку з тим, що статус державного комітету суттєво нижчий за статус міністерства, а його рішення менш впливові, в 1996 р. було прийнято рішення створити Міністерство у справах науки і технологій, у 1998 р. воно було реорганізовано у Міністерство освіти і науки України.

9 грудня 2010 р. було створено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, до основних завдань якого було віднесено не лише розв'язання проблем наукового-технічного розвитку та забезпечення економіки кваліфікованими кадрами, але і формування політики у сферах молодіжної та спортивної політики. Крім того, з грудня 2010 р. на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України було покладено функції Вищої атестаційної комісії, до повноважень якої належало формування та забезпечення функціонування системи атестації наукових і науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації; участь у формуванні та реалізації державної політики щодо перспектив розвитку кадрового потенціалу країни з урахуванням світового рівня науково-технічного прогресу; забезпечення єдності вимог до рівня наукової кваліфікації здобувачів наукових ступенів, вченого звання старшого наукового співробітника; керівництво роботою з присудження наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника тощо. Через це Міністерство координувалася також діяльність Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України та Державної служби інтелектуальної власності України.

Державне агентство України з інвестицій та інновацій, створене у грудні 2005 р. за час свого існування поступово об'єднало низку елементів інноваційної інфраструктури (Український центр сприяння іноземному інвестуванню, Українську державну інноваційну компанію, Державне підприємство «Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм»).

Загалом на початок 2011 р. сформувалася система центральних державних органів регулювання науково-технічної та інноваційної

діяльності. Однак функції органів належним чином не розмежовані, була відсутня системність, що призводило до неузгодженості їх дій при реалізації науково-технічної та інноваційної політики, унеможливило досягнення значних наукових та інноваційних результатів відповідної державної політики.

Підготовка та власне підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 р. відкрило нові можливості у здійсненні державної наукової політики, оскільки Угода містила низку вимог щодо приведення державної політики Української держави у відповідність з європейськими нормами і правилами.

Основні напрями співробітництва у сфері науки і технологій між Україною та ЄС визначені Главою 9 Розділу 5 Угоди. Це, зокрема, залучення до Європейського дослідницького простору; зміни в науковому менеджменті та реорганізація наукових установ, щоб їх розробки сприяли розвитку конкурентоспроможної економіки і суспільства, яке ґрунтується на знаннях; поступове наближення державної політики у сфері науки та технологій до стандартів ЄС. Також була передбачена можливість для Української держави брати участь у Рамковій програмі ЄС із досліджень та інновацій Горизонт–2020 за допомогою традиційних засобів: обміну інформацією між чиновниками у сфері науки й технологій, обміну досвідом у сфері управління науково-дослідними установами з метою поліпшення їхньої діяльності, спільної реалізації наукових програм і досліджень, навчання спеціалістів за програмами обміну, організації спільних наукових заходів тощо.

Реформа наукової діяльності, яка триває нині, включає такі результати:

– початок перших конкурсів Національного фонду досліджень. Це конкурси наукових і науково-технічних проєктів «Наука для безпеки людини та суспільства» та «Підтримка досліджень провідних та молодих учених». На фінансування фонду та проєктів-переможців у 2020 р. було передбачено майже 300 млн грн;

– відповідно до звіту Національного фонду досліджень у 2021 р. були укладені договори на фінансування 208 проєктів-переможців по двом конкурсам, проведеним у 2020 р. (72 – проєкти по конкурсу «Наука для безпеки людини і суспільства» та 136 – проєкти по конкурсу «Підтримка досліджень провідних та молодих учених»), та на фінансування 6 проєктів по спільному конкурсу фонду та Німецького

дослідницького співтовариства (DFG). Загальна сума запланованого фінансування грантових проєктів відповідно укладених договорів у 2021 р. становила 660 804 825 грн., при цьому по проєктах за конкурсом «Наука для безпеки людини і суспільства» – 245 645 589 грн, по проєктах за конкурсом «Підтримка досліджень провідних та молодих учених» – 411 465 748, по проєктах спільного конкурсу фонду та DFG – 3 693 488 грн. Порівняно із 2020 р. загальна сума фінансування грантових проєктів у 2021 р. збільшилася на 405 503 397 грн. Наукові установи у 2021 р. отримали фінансування по 116 проєктах на загальну суму 402 852 424 грн (41 проєкт по конкурсу «Наука для безпеки людини і суспільства» на суму 165 941 852 грн, 71 проєкт по конкурсу «Підтримка досліджень провідних та молодих учених» на суму 234 642 872 грн та 4 проєкти по спільному конкурсу ДФФД та DFG на суму 2 267 700 грн);

- було відкрито 15 центрів колективного користування науковим обладнанням у закладах вищої освіти;

- було зменшено бюрократичне навантаження для вчених, зокрема: спрощено порядок використання прекурсорів для навчання і досліджень у закладах освіти та наукових установах; скасовано застарілі норми щодо обов'язкового погодження закордонних відряджень з Міністерством освіти і науки; скасовано обмеження щодо збільшення штатної чисельності працівників підпорядкованих установ;

- проведено атестацію 255 наукових установ за новими правилами – єдиними критеріями та долученням незалежних експертів;

- запущено новий пошуковий сервіс для науковців – Open Ukrainian Citation Index. Доступ до нього безкоштовний та відкритий для всіх. Сервіс допомагає шукати наукові документи та аналізувати цитування вчених. OUCI є першим елементом майбутньої Національної електронної науково-інформаційної системи – URIS.

Однак нині українські науковці, зокрема молоді, мають досить обмежені можливості та здебільшого незадовільні умови для професійної реалізації у науці. Для вчених фактично відсутні стимули залишатися в науці.

Це призводить до посиленого відтоку науковців за кордон або в інші галузі. Так, із 2010 р. кількість дослідників у країні зменшилася майже втричі.

Критично низькою залишається наукоємність ВВП, тобто витрати на дослідження і розробки за всіма джерелами у відсотках до ВВП.

2019 р. цей показник становив 0,43% (рекордний мінімум за останні 10 років), а за рахунок коштів держбюджету – 0,17%. Для порівняння: за даними 2018 р., наукоємність ВВП країн ЄС-28 у середньому становила 2,12 %.

У 2021 р. на проведення відкритих (несекретних) наукових досліджень і науково-технічних розробок спрямовували кошти загального фонду державного бюджету 22 головних розпорядники. Обсяг фінансування у 2021 р. становив 7832,94 млн грн.

Найбільші обсяги видатків загального фонду на наукові дослідження і науково-технічні розробки за пріоритетними напрямками у 2021 р. були спрямовані такими головними розпорядниками, як Національна академія наук України (59,2% від загального обсягу видатків за пріоритетними напрямками), Міністерство освіти і науки України (20,7 %), Національна академія аграрних наук України (7,5%) та Національна академія медичних наук України (6,4%). Виконувалося 5807 науково-технічних робіт, створено 12389 одиниць науково-технічної продукції, з них впроваджено – 50,2%. Обсяг фінансування стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності за рахунок бюджетних коштів у 2021 р. порівняно з 2020 р. збільшився на 7,2% (із 333850,60 тис. грн до 357741,87 тис. грн).

Низьким є рівень комерціалізації результатів науково-технічних розробок та трансферу технологій, а участь в інноваційній діяльності не розглядається як приваблива.

Місце Стратегії у системі інших концептуальних та стратегічних документів держави

Основоположні принципи Стратегії узгоджені з іншими програмними документами України. Стратегія спрямована на досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722, зокрема Цілі сталого розвитку 9 щодо створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохопній і сталій індустріалізації та інноваціям. Ця Стратегія узгоджена із Стратегією людського розвитку, затвердженою Указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225, напрямом 20 «Якість життя Національної економічної стратегії на період до 2030 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179, пріоритетними напрямками та завданнями (проектами)

цифрової трансформації на період до 2023 року, схваленими розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2021 р. № 365 «Деякі питання цифрової трансформації».

В основу цієї Стратегії покладені прагнення Української держави стати рівноправним членом європейської спільноти, а визначені нею стратегічні та операційні цілі відповідають зобов'язанням Української держави згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Положення цієї Стратегії узгоджуються із Стратегією популяризації української мови до 2030 р. «Сильна мова – успішна держава», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 596, щодо утвердження української мови на всій території України в усіх сферах суспільного життя, що забезпечує єдність українського суспільства та зміцнення його української ідентичності.

До важливих актів, які обумовлюють перспективи науково-технологічного та інноваційного розвитку, належить Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію науково-технологічного й інноваційного розвитку України» від 13 липня 1999 р. Концепція ґрунтується на визнанні того, що науково-технологічний та інноваційний розвиток є невід'ємною складовою задоволення широкого комплексу національних інтересів держави, що реальну незалежність і безпеку мають лише країни, здатні забезпечувати оволодіння новими знаннями та ефективне їх використання. Однією з основ Концепції є віднесення збереження та підвищення якості науково-технологічного потенціалу до пріоритетних національних інтересів Української держави. Концепція містить основні цілі, пріоритетні напрями та принципи державної науково-технічної політики, механізми прискореного інноваційного розвитку, орієнтири структурного формування науково-технологічного потенціалу та його ресурсного забезпечення.

Також існують ще декілька документів, де зроблено спроби визначити роль науки та інновацій у розвитку країни, зокрема у «Стратегії сталого розвитку 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р., реформу в сфері науки та інновацій віднесено до розділу «Гордість», а як основний індикатор прогресу у цій сфері визначено Глобальний індекс боротьби за таланти. План дій щодо реалізації положень Стратегії, який відповідно до пункту 2 Указу повинен був затверджуватися щорічно до 15 лютого, містить конкретизовані пропозиції реалізації Стратегії.

Стратегічні та операційні цілі щодо проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень як основи якісної вищої освіти та популяризації науки, а також відповідні завдання спрямовані на забезпечення інтеграції Української держави до Європейського дослідницького простору та узгоджуються з пріоритетами Дорожньої карти інтеграції науково-інноваційної системи України до європейського дослідницького простору, затвердженої наказом Міністерства науки і освіти України від 10 лютого 2021 р. № 167.

Для створення необхідних організаційних, правових та фінансових передумов для розвитку системи дослідницьких інфраструктур в Українській державі, підвищення їхньої конкурентоспроможності, а також розвитку наукової та інноваційної сфери в частині доступу вчених до передових дослідницьких інфраструктур в ЄС було прийнято Концепцію Державної цільової програми розвитку дослідницьких інфраструктур в Україні на період до 2026 р., схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р.

Для розробки Стратегії важливим є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», рекомендації щодо розробки стратегічних документів, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» (від 11.11.2015 № 932), Методики розроблення, проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, затвердженої наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31.03.2016 р. № 79.

Необхідність розробки Стратегії зумовлена посиленням глобальних викликів, які виникли перед світовою економікою, посиленням впливу глобального ринку праці, ризиків і загроз, які постали перед економікою країни в останні роки, а найбільше – розвитком технологій нового покоління, загостренням демографічних і соціальних проблем тощо. Відсутність довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку Української держави є однією з головних проблем розвитку науки, позаяк це ускладнює створення моделі вищої освіти, адекватної цілям майбутнього країни.

У цілому сучасна українська наукова політика не відповідає ані сучасним запитам з боку людини та суспільства, ані потребам економіки, ані світовим тенденціям. Саме тому здійснюється системна трансформація наукової сфери для забезпечення нової якості науки, яка розглядатиметься як окремий самостійний об'єкт державної політики.

Мета і результати реалізації Стратегії

Мета Стратегії – створення нової, ефективної системи управління і фінансування науки, орієнтованої на те, щоб українські вчені мали можливості та належні умови для професійної реалізації, розвитку та інтеграції в світовий науковий простір, а також розбудова інноваційної екосистеми, щоб кожен український винахідник міг швидко та якісно перетворювати креативні ідеї на інноваційні продукти та послуги.

Результатом реалізації Стратегії має стати:

- оновлення державної наукової політики, зокрема нова модель управління наукою в Українській державі;
- інтеграція Української держави до світового та європейського наукового простору;
- збільшення обсягів як бюджетного, так і позабюджетного фінансування наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок;
- збільшення наукоємності продукції (результатів наукових досліджень та науково-технічних (експериментальних) розробок, програмного забезпечення, ноу-хау, інших інтелектуальних послуг);
- збільшення надходжень від продажу та використання (насамперед експорту) об'єктів інтелектуальної власності.

Принципи Стратегії

Стратегія базується на таких принципах:

- людиноцентризм;
- інтеграція з ринком праці;
- нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями;
- академічна доброчесність;
- академічна свобода;
- гуманізм;

-
- демократизм;
 - виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей Українського народу, його історико-культурного надбання і традицій;
 - державно-громадське управління;
 - державно-громадське партнерство;
 - державно-приватне партнерство;
 - інтеграція у міжнародний освітній та науковий простір;

В основі політики держави – національний прагматизм: стимулювання реальних і швидких результатів, користь у кожній сфері діяльності – для людини і нації, економія всіх видів ресурсів і захист людського й інтелектуального потенціалу.

Аналіз загроз і викликів

Науковий та інноваційний потенціал Української держави має стати рушієм економічного зростання та сприяти розвитку всіх сфер економіки, зокрема промисловості та аграрного сектора. Українська держава має низку конкурентних переваг (ємність ринку, здатність до інновацій, наявність освічених кадрів, наукових шкіл), які дають змогу їй успішно виробляти інтелектуальні продукти, найвигодніші з яких – інновації передусім (але не тільки) науково-технічного характеру. Основою української інноваційної конкурентоспроможності має стати людський капітал, а також знання і результати наукових досліджень. Їх ефективна реалізація з можливістю виходу на світові ринки сприятиме розвитку держави і суспільства. Отже, для сталого розвитку держави необхідно забезпечити сприятливі умови для утворення та функціонування інноваційно активних підприємств, розвитку національної інноваційної екосистеми, залучення вітчизняних та іноземних інвесторів.

Водночас суттєве зниження конкурентоспроможності наукових досліджень та науково-технічних (експериментальних) розробок негативно впливає на розвиток національної економіки та якість життя її громадян. Однією із важливих причин цього є відсутність системної державної політики щодо розвитку дослідницьких інфраструктур і багаторічне недофінансування капітальних видатків на підтримку та оновлення матеріально-технічної бази наукових установ та закладів вищої освіти. Наукоємність валового внутрішнього продукту Української держави в 2019 р. становила 0,43 відсотка, тоді як у Польщі

– 1,03, Словаччині – 0,88, Туреччині – 1 відсоток. Рівень фінансування науки в Українській державі не дає змоги інвестувати в розвиток дослідницьких інфраструктур.

Наука є однією з найконкурентніших сфер діяльності та вагомим економічним ресурсом, що визначає рівень інноваційного розвитку держави. Показником інноваційного розвитку в світі вважається наукоємність валового внутрішнього продукту та кількість дослідників на 1 млн населення.

В Європейському Союзі середні витрати на науку становлять близько 2% ВВП, в Українській державі цей показник становить 0,2%. Витрати в розрахунку на одного дослідника в Українській державі становлять 8,8 тис. дол. США, що у 19 разів менше, ніж у Франції та у 7 разів менше, ніж в Угорщині.

Чисельність наукових працівників у світі постійно збільшується. За останні п'ять років вона зросла на 20% і становить понад 8 млн осіб. Кількість дослідників на 1 млн населення у ЄС становить понад 3 тис. осіб. В Українській державі загальна кількість дослідників за роки незалежності зменшилася у 5 разів. При цьому процес скорочення кадрового потенціалу науки триває, посилюється міграція, насамперед молодих учених, за кордон. Вітчизняна наука перетворюється на донора для нарощування наукового потенціалу інших країн.

Відповідно до Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» Державна статистична служба України у період дії воєнного стану або стану війни, а також протягом трьох місяців після його завершення, призупинила оприлюднення статистичної інформації, тому в подальшому ми змушені послуговуватися даними за 2019 р. – останній рік оприлюднених статистичних спостережень.

Науковий потенціал людських ресурсів в Українській державі високий для проведення наукових досліджень на світовому рівні. Однак із низьким рівнем забезпечення матеріально-технічної бази наукових установ та закладів вищої освіти за останні п'ять років кількість дослідників скоротилася майже вдвічі. У загальній кількості зайнятого населення частка наукових працівників становить 0,5%, у тому числі дослідників – 0,35%. Це спричинене виїздом науковців за кордон, де рівень розвитку дослідницьких інфраструктур значно вищий за український.

Обсяг коштів, який отримано українськими організаціями за результатами конкурсного фінансування проектів у межах Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій “Горизонт 2020”, становив 0,06% загального бюджету Рамкової програми. Організації таких держав, як Румунія та Туреччина, отримали фінансування в 7 разів більше, Польщі – в 18 разів, Сербії – в 5 разів. Однією із суттєвих причин меншої конкурентоспроможності українських заявок на конкурсне фінансування є брак або незадовільний стан дослідницької інфраструктури, тоді як держави – члени Європейського Союзу систематично інвестують в інфраструктуру.

Відповідно загрозовано наростає науково-технологічне відставання Української держави від розвинених країн, відсутня стратегія розвитку науки та ефективна науково-технічна, інноваційна політика, управлінські рішення призводять до зменшення кількості наукових та науково-технічних кадрів, у тому числі обсягів їх підготовки, критично посилюється відток учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі Української держави, залишається низьким рівень оплати праці наукових працівників та їх соціальний статус, падає престиж професії вчених.

Науково-дослідна робота у закладах вищої освіти, їхній зв’язок із науковими установами є останнім часом однією з найбільших проблем. Незадовільний стан дослідницької роботи позначається на активності здобувачів вищих науково-освітнього та наукового рівнів, які мають становити головний кадровий ресурс наукових досліджень. З 2010 по 2019 рр. зменшилася кількість закладів вищої освіти, які здійснюють підготовку аспірантів – на 9,3 % (226 закладів), але стало більше закладів, які навчають докторантів, – на 4,7 % (168 закладів, максимальна кількість у 2015 р. становила 177 закладів). Певною мірою нестабільність кількості закладів, що здійснюють підготовку аспірантів та докторантів, а також мають спеціалізовані вчені ради, пов’язана із запровадженими змінами у порядку присудження наукових ступенів.

Українська молодь не поспішає присвятити себе науці – з 2010 р. до 2019 р. кількість аспірантів скоротилася на 19,5 % (23 тис. осіб), кількість зарахованих у 2019 р. зменшилася порівняно з 2010 р. на 22,8 % (6 780 осіб). Загальна кількість докторантів зменшилася на 24,2 % (937 осіб), зарахованих на навчання – на 9,7 % (435 осіб).

Негативна тенденція у підготовці наукових і науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти посилюється тим, що відсоток тих, хто закінчує аспірантуру і докторантуру із захистом дисертації, дуже малий – у 2019 р. від становив 26,9 % та 30,3 %. Кількість захищених дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії (кандидата наук) з 2010 р. по 2018 р. зменшилася на 30,3 %. Водночас кількість захищених дисертацій доктора наук, навпаки, збільшилася на 45,4 %. Усе це свідчить про низьку зацікавленість науково-педагогічних працівників саме у навчанні у докторантурі, передбачає обмежені можливості до викладання, роботи за сумісництвом тощо.

Сектор вищої освіти у цілому слабо бере участь у здійсненні науково-дослідних робіт. За 2010–2018 рр. кількість закладів вищої освіти, які здійснювали НДР, скоротилася на 17,4 % і склала 15,0 % від загальної кількості виконавців і 22,6 % від загальної кількості закладів вищої освіти. У 2018 р. загальна сума витрат на НДР, виконаних сектором вищої освіти, становила 1,1 млрд грн, або 6,7 % усіх внутрішніх витрат на НДР. При цьому переважна частина коштів (72,5 %) надійшла з державного та місцевих бюджетів, лише 12,9 % – із комерційного сектора або приватних некомерційних організацій, а 5% коштів – з іноземних джерел. Наведені дані свідчать про низьку зацікавленість приватного сектора у співпраці та замовленні наукових, науково-технічних і конструкторських розробок у закладах вищої освіти. Причиною цього є, з одного боку, недовіра приватного комерційного сектора до спроможності закладів вищої освіти здійснити дослідження та запропонувати якісний інтелектуальний продукт, а з іншого – тенденція до запозичення іноземних технологій.

У цілому низька результативність науково-дослідної діяльності закладів вищої освіти знижує їх рейтинг порівняно з університетами інших країн. Тому дуже слабкою є присутність українських університетів у провідних світових університетських рейтингах. Як правило, це одні й ті самі найбільші університети країни, але й вони посідають невисокі місця, а у таких рейтингах, як Academic Ranking of World Universities, Global World Communicator, Center for World University Rankings, українські університети взагалі відсутні.

Взагалі в Українській державі продовжується падіння престижності наукової діяльності. Неухильне зниження частки фінансування науки, зниження заробітної плати призвело до того, що молодь перестала прагнути вчитися і йти працювати в науку. Низький рівень заробітної

плати, відсутність соціальних гарантій та можливостей реалізувати себе призводять до відтоку талановитої молоді з вітчизняних закладів вищої освіти і наукових установ.

Питання підготовки наукових кадрів є системним, комплексним і має розглядатися в контексті реалізації засад державної політики у сфері наукової та науково-технічної діяльності, визначення місця та ролі науки в суспільстві, її фінансового та матеріально-технічного забезпечення, соціального статусу наукового працівника та вченого у суспільстві.

З прийняттям низки нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства освіти і науки України виникли додаткові проблеми, які негативно позначилися на процесі підготовки наукових кадрів. Їх поява обумовлена надмірною бюрократизацією та недотриманням норм законодавства та порушенням академічних свобод і прав учених. Зокрема, це стосується визначення галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти та відсутності механізмів збереження і розвитку наукових шкіл за відповідними спеціальностями та спеціалізаціями, надмірних вимог до наукових публікацій та кількості наукових праць докторів філософії та докторів наук, акредитації спеціалізованих вчених рад та термінів їх повноважень, підтвердження рівня володіння іноземною мовою (головний критерій – публікації у зарубіжних наукометричних виданнях при повному знищенні вітчизняних).

Реформування системи освіти та наукової діяльності має сприяти забезпеченню національної безпеки і оборони держави, зростанню науково-технічного потенціалу країни і відбуватися з урахуванням потреб економіки та ринку праці, стимулювати розвиток основних напрямів науки і техніки, інноваційний розвиток індустрії.

Міністерство освіти і науки України має забезпечити швидкі й ефективні реформи саме в освітній діяльності. Менеджмент науки має здійснювати Національна академія наук України задля акумулювання інформаційних ресурсів про національні надбання в галузі науки, нові сфери економічної діяльності, регіональні інноваційні ініціативи, запровадження інтелектуально-інноваційного типу розвитку економіки, забезпечення національної безпеки і оборони та захисту національних інтересів України.

Реформування Національної академії наук України також має здійснюватися на основі принципів економічного прагматизму, стиму-

лювання дійсно інноваційної діяльності, максимальної креативності й ефективності результатів наукових досліджень. Цьому має сприяти максимальна свобода наукового пошуку, державна підтримка суспільно значущих досліджень, максимальна відповідальність учених за результати наукових розробок. Мінімізація витрат на управлінський персонал у сфері наукової діяльності, на утримання малоефективних інститутів, центрів, які багато в чому дублюються за тематикою, не стимулюють інноваційні дослідження і які фінансово не спроможні оплачувати навіть приміщення та витрати на опалення й електроенергію. В результаті організаційно-фінансової оптимізації вивільнені кошти мають бути спрямовані на підтримку науковців, забезпечення гідної оплати праці й стимулювання інновацій, якнайшвидший результат для соціально-економічних перетворень у країні.

Основними принципами реформування процесу атестації наукових кадрів мають стати:

1. Дерегуляція. Мінімум чисто формальних вимог, адже вони породжують імітацію, корупцію, шахрайство. Зняття вимоги щодо обов'язкової публікації статей у зарубіжних «наукометричних» виданнях. Можливість представлення наукового дослідження у формі монографії як для кандидатів, так і докторів наук. Остаточне присудження наукових ступенів спецрадами.

2. Прозорість. Створення єдиного ресурсу дисертацій з автоматичним поданням текстів дисертацій та авторефератів, відгуків на дисертації та автореферати, автоматичною якісною перевіркою на плагіат. Обов'язкова онлайн-трансляція всіх захистів у реальному часі й створення відео-архіву захистів дисертацій на єдиному і доступному для всіх державному веб-ресурсі.

3. Відповідальність. Чітко виписати механізми і форми відповідальності, принаймні за плагіат (його критерії слід чітко визначити). Наприклад, у випадку його знаходження дисертант позбавляється наукового ступеня, а також вчених звань, присуджених з урахуванням наукового ступеня, має повернути до держбюджету отримані надбавки, позбавляється посади (якщо для її обіймання необхідною була наявність наукового ступеня), не має права нового захисту протягом п'яти років; керівник/консультант, офіційні опоненти, голова спецради отримують офіційне і публічне попередження, а при повторенні ситуації позбавляються права на керівництво/консультування, опанування, керівництво спецрадою протягом двох

років; спецрада отримує офіційне і публічне попередження, а при повторенні ситуації розпускається і не може бути знову створена при відповідній науковій установі/навчальному закладі протягом п'яти років. Створення відповідного «чорного списку» причетних до таких порушень осіб.

4. Якісна оцінка має здійснюватися не штучно створеним Національним агентством з якості вищої освіти, а науковими колективами і установами, що мають великий досвід, де сформовані авторитетні наукові школи, здатні нести відповідальність за якість підготовки наукових кадрів. Державна політика у сфері оцінювання результатів наукових досліджень не повинна сприяти згортанню наукової діяльності в країні. Прямим наслідком конспієнтальної зброї слід вважати запроваджені МОН України вимоги до публікацій результатів наукових досліджень у зарубіжних наукометричних виданнях. Ці вимоги мають за мету утвердити вторинність українських наукових періодичних видань, знижують їх престиж, сприяють відтоку частини наукового контенту до зарубіжних видань. Внаслідок цього знижується значення української наукової мови, що розвивається завдяки україномовним науковим публікаціям. Те ж саме і ще більшою мірою стосується видання в Україні й українською мовою монографій, збірників наукових праць, енциклопедичної літератури. Якщо у часи СРСР та навіть після припинення його існування українська наукова продукція та наукова мова були поставлені у вторинне щодо російської мови становище, що визнається нині чинником денационалізації та культурного геноциду, то нині Українська держава в особі МОН нормативно визначає упосліджений статус україномовного наукового контенту щодо англійської мови. Українська мова як мова української науки втрачає навіть мінімальні шанси стати привабливою для зарубіжних колег, адже нею видаватиметься ще менше наукових текстів. Це призводить до зниження обсягу україномовного наукового контенту і матиме наслідком гальмування і неповноцінність розвитку української культури.

Ще одним наслідком згаданих вимог є втрата того, що авторитетні зарубіжні науковці називають «локальним знанням». Насамперед це пов'язано з тим, що публікації у зарубіжних виданнях, що включені до визначених наукометричних баз (таких українських журналів у низці наук немає), опиняються поза контекстом українського наукового життя. Такі дослідження, зокрема з низки соціогуманітарних наук, не мають

належної експертизи поза Українською державою через відсутність відповідних фахівців, а для українських експертів і наукового співтовариства стають практично недоступними через заборону ре-публікації статей власниками журналів. Це стосується української археології і археографії, джерелознавства, пам'яткознавства, філології, етнографії та інших наук і наукових напрямів, які забезпечують тяглість нашого історичного поступу, історичну пам'ять і повагу до власної історії і культури.

Відтак зникає можливість інтеграції та впровадження, оцінювання результатів наукових досліджень в Українській державі, натомість здійснюється їх експорт до часом непідготовленої і незацікавленої аудиторії, ігноруються питання реальної присутності чи відсутності інноваційності та цінності досліджень. Українські вчені змушені публікуватися у неспеціалізованих чи неякісних журналах, що потрапили до згаданих наукометричних баз і не цікаві ані західному, ані українському читачу. Розрив між науковими дослідженнями, їх результатами, презентацією їх результатів, їх впровадженням дедалі збільшується.

В умовах війни та кризового стану наукової сфери це матиме непоправні наслідки як для науки, так і держави.

Стратегічними пріоритетами розвитку системи науки до останнього часу були: збільшення частки наукоємності ВВП, підвищення рівня комерціалізації розробок та результатів досліджень, повноправна інтеграція до Європейського дослідницького простору. Однак широкомасштабна агресія Російської Федерації проти Української держави спричинила низку гострих проблем у сферах освіти, науки та інновацій, серед яких:

– пошкодження та руйнування освітньої і наукової інфраструктури. Станом на кінець червня 2022 р. унаслідок обстрілів та бомбардувань руйнування зазнало близько 15% дослідницької інфраструктури закладів вищої освіти та наукових установ. Частина будівель потребує тривалого капремонту або повної відбудови. Практично в усіх закладах освіти на територіях, які були під тимчасовою окупацією, знищено, пошкоджено або викрадено обладнання, як це сталося, зокрема з Чорнобильською атомною станцією;

– неможливість провадження наукової та інноваційної діяльності на високому рівні як повністю (у тимчасово окупованих чи постраждалих

внаслідок активних бойових дій регіонах), так і частково (в інших регіонах);

– порушення умов провадження наукової діяльності науковими та науково-педагогічними працівниками. Кількість наукових та науково-педагогічних працівників, які з початку війни залишили територію нашої країни та виїхали до інших країн, становить 1392, з них кількість осіб, які продовжують здійснювати наукову, науково-технічну, науково-організаційну, науково-педагогічну діяльність – 1026 осіб.

Ключовими викликами для розвитку науки в Українській державі є:

– відток кадрів через війну, низький соціальний престиж професії науковця, відсутність стимулюючих кар'єрних траєкторій в дослідницькому секторі;

– застаріла та недостатня дослідницька та інноваційна інфраструктура;

– недостатньо розвинене міжнародне співробітництво та інтеграція до світового і Європейського дослідницького простору;

– відсутність державної стратегії розвитку науки, яка чітко б визначала роль науки у загальній економічній стратегії;

– недостатня спроможність органів державного управління у науковій та інноваційній сферах у частині ефективної реалізації політики;

– низька ефективність державної системи управління наукою та інноваціями (частково застаріла, суперечлива нормативно-правова база, недостатність ефективних інструментів управління, фінансування, оцінювання якості науки для досягнення цілей державної політики у науковій сфері, відсутність якісної системи визначення національних пріоритетів наукової та інноваційної діяльності, відсутність у країні сприятливого науково-інноваційного клімату);

– відсутність ефективної міжвідомчої координації;

– відсутність якісних даних у сфері та цифрових інструментів їх збору та аналізу.

Стратегічні цілі та напрями реалізації Стратегії

Основні напрями забезпечення розвитку науки в Українській державі передбачають досягнення таких стратегічних цілей та завдань.

Стратегічна ціль 1. Створення нової ефективної системи управління наукою

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Зміни в системі управління: створення нового органу в системі центральних органів виконавчої влади, що здійснюватиме державну політику в галузі науки та інновацій.

2. Реформування системи державних академій наук.

3. Формування нового переліку пріоритетів розвитку науки та інновацій.

4. Розмежування профільності закладів вищої освіти – дослідницькі заклади вищої освіти та практично-орієнтовані заклади вищої освіти галузевого спрямування, унормування критеріїв та особливостей провадження діяльності закладів вищої освіти кожного типу.

5. Запровадження практики формування змісту навчання фахівців на основі пріоритету науки як невід’ємної складової та орієнтиру освітньої діяльності.

6. Створення української платформи для професійної сертифікації фахівців за міжнародними стандартами.

7. Унормування діяльності наукових шкіл.

8. Розробка нормативно-правового забезпечення створення спільних навчально-наукових закладів академічних установ та закладів вищої освіти, спільних наукових видань.

9. Усунення розбіжностей між Законами України «Про вищу освіту» та «Про наукову та науково-технічну діяльність» щодо наукових та науково-педагогічних працівників.

10. Підтримка та заохочення до кооперації між українськими закладами вищої освіти щодо студентської та викладацької мобільності, формування спільних міжвузівських освітніх програм і наукових проєктів.

11. Запровадження Українського індексу наукового цитування.

12. Ліквідація штучної, науково необґрунтованої системи ліцензування закладів вищої освіти, бюрократичних процедур в оцінці їх навчально-виховної діяльності. Скорочення в системі Міністерства науки і освіти кадрів, різноманітних департаментів та інститутів, агентств та інших структур, які гальмують навчальний процес і принижують гідність професорсько-викладацьких колективів. Вивільнені кошти мають бути спрямовані на зміцнення матеріально-

технічної бази закладів освіти (дослідницькі лабораторії, обладнання, комп'ютеризацію тощо).

13. Забезпечення максимальної академічної свободи й максимальної відповідальності вищого навчального закладу за професійну підготовку і громадянську позицію майбутнього фахівця, носія інтелекту й високої культури.

14. Врегулювання, в тому числі законодавче, навчання в аспірантурі. Аспірантура – це рівень наукової, а не освітньої діяльності. Навчання в аспірантурі має стати максимально ефективним і не надто затратним процесом. Аспірант не повинен слухати лекції з тих самих дисциплін, які вивчав у закладі вищої освіти. Він повинен бути вільним у виборі тематики науково-дослідної роботи й отримувати максимум можливостей для наукового пошуку, інновацій у складі творчих колективів, груп, лабораторій. Строк навчання в аспірантурі – два роки. Результат – дисертація з певної спеціальності й відповідний диплом тієї наукової установи, де він навчався й захистив дисертацію. Відтак науковець почне «давати віддачу» науці, державі вже з 22 років. Це підвищить авторитет і науковця, і наукової установи, де відкрито аспірантуру, а також посилить відповідальність учених рад тих наукових установ, які прийматимуть рішення про наукову атестацію дослідників. Це також спрощує менеджмент атестації наукових кадрів, усуває корупційну складову в цій системі.

15. Зміни в системі підготовки науковців через докторантуру. Докторантура – не з повним відривом від виробництва, як зараз внаслідок проведення така званого «експерименту», а без відриву і без державного фінансування. Інститут докторантури має бути скасований. Науковець самостійно або через інститут здобувача (з прикріпленням до наукової установи і визначенням наукового консультанта за бажанням здобувача) виконує актуальне для науки дослідження, не сплачуючи непомірні для науковця суми «за навчання» в докторантурі. Він працює за місцем своєї основної роботи і в міру своїх можливостей пише докторську роботу – не обов'язково за проблематикою установи, де працює. Усувається вимога щодо мінімального строку «розриву» між кандидатською і докторською дисертацією. В такий спосіб утверджуються академічна свобода й рівність можливостей, без дискримінації за ознакою «прив'язки» до професії чи місця роботи здобувача.

16. Низка нормативних документів Міністерства освіти і науки України щодо оцінювання результатів дисертаційних досліджень,

а також здобуття наукових ступенів і вчених звань повинні бути скасовані як такі, що не відповідають вимогам законодавства України, порушують принципи і критерії оцінювання наукової діяльності та атестації наукових кадрів, спричиняють суттєву шкоду розвитку науки і культури в Україні, становлять виклик національній безпеці в сфері науки, освіти і культури;

17. Формування навчально-науково-виробничих кластерів з метою використання знань і фахових можливостей науково-педагогічних працівників для вирішення реальних виробничих завдань, реалізації наукових проєктів у провідних галузях економіки та виробництва.

18. Нормативно-правове забезпечення участі здобувачів вищої освіти у формуванні та реалізації інноваційних проєктів в умовах цифрової економіки та комерціалізація найбільш успішних стартапів за підтримки ЗВО.

19. Збереження і подальший розвиток наукових шкіл університетів на основі розширення обсягів фінансування через участь у конкурсах Міністерства освіти і науки, Національного фонду досліджень України, міжнародних грантах, взаємодії з потенційними замовниками науково-технічної продукції та науково-технічних послуг, прямої або за допомогою МОН взаємодії з головними розпорядниками бюджетних коштів.

20. Затвердження державної програми розвитку дослідницької інфраструктури та концепції державної політики розвитку е-інфраструктур, а також відповідних планів дій.

Стратегічна ціль 2. Створення нової ефективної системи фінансування науки, орієнтованої на те, щоб українські вчені мали можливості та належні умови для професійної реалізації, розвитку та інтеграції в світовий науковий простір

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Зміни в системі фінансування: розширення каналів та інструментів як бюджетної, так і позабюджетної підтримки вчених.

2. Законодавче врегулювання питань, пов'язаних з функціонуванням Національного фонду досліджень України.

3. Створення умов для ефективного використання міжнародних можливостей. Податкове стимулювання виконання НДДКР у закладах вищої освіти на замовлення суб'єктів господарювання. Розбудова

системи внутрішнього грантового забезпечення розвитку наукової діяльності у закладах вищої освіти.

Стратегічна ціль 3. Розбудова інноваційної екосистеми, щоб кожен український винахідник міг швидко та якісно перетворювати креативні ідеї в інноваційні продукти та послуги

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Забезпечення процедури приєднання до Рамкової програми досліджень та інновацій Європейського Союзу «Горизонт Європа» (Horizon Europe).

2. Оновлення Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору (ERA-UA) та затвердження Національного плану дій;

3. Спрощення умов для академічної мобільності та виконання іноземних грантів.

4. Створення та запуск онлайн платформи для комунікації між представниками науки, бізнесу, держави. Розширення представництва академічних стартап-клубів, бізнес-інкубаторів, центрів університетів у партнерських програмах стейкхолдерів на міжнародних краудфандингових платформах.

5. Унормування можливостей створення наукових кафедр і лабораторій на виробничих підприємствах у рамках публічно-приватного партнерства закладів вищої освіти та бізнесу.

6. Забезпечення сумісності європейської та національної систем кваліфікацій.

Стратегічна ціль 4. Відновлення наукової інфраструктури, що постраждала внаслідок повномасштабної воєнної агресії Російської Федерації проти Української держави

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

1. Продовження розпочатої реформи науки, спрямованої на посилення інноваційного потенціалу країни;

2. Створення сприятливих умов для науковців та інноваторів, що дасть поштовх для розвитку інноваційної економіки країни.

3. Використання «вікна можливостей» для прискорення інтеграції Української держави в ЄС, а також можливості отримати допомогу

як для забезпечення стійкості української науки під час війни, так і відбудови у повоєнний період. Забезпечити імплементацію європейських принципів, підходів, практик та інструментарію в науковій сфері. Політика відновлення та розвитку сфери науки та інновацій у післявоєнний час має бути спрямована на підвищення якості та доступності освіти, розвиток науки, синхронізацію їх з освітнім та дослідницьким простором Європейського Союзу шляхом реалізації стратегічних цілей.

4. Створення Агенції оборонних і безпекових досліджень (аналог DARPA), що відповідатиме за формування держзамовлення на наукові розробки в галузі оборони та безпеки, а також за формування команд виконавців.

5. Впровадження багатоканальної цільової системи фінансування науки з поетапним збільшенням наукоємності ВВП: базове – розподіл за формулою за результатами оцінювання; конкурсне – ініціативне (Національний фонд досліджень, інші фонди, галузеві конкурси), тематичне (державні цільові програми, ключові лабораторії), індивідуальне (стипендії/премії для дослідників на різних етапах кар'єри); держзамовлення (оборона, безпека, інші стратегічні питання); співфінансування з бізнесом; міжнародне фінансування для розвитку спільної дослідницької інфраструктури.

6. Створення системи стимулів для синергії розвитку науки і економіки – стимули для інвесторів і меценатів; податкові умови для «наукового аутсорсингу» за зразком ІТ; збільшення фінансової автономії наукових установ, нові організаційні форми (небюджетна установа, гнучкість використання коштів), привабливість для бізнесу;

Механізми реалізації визначеної мети та завдань Стратегії

Механізм реалізації Стратегії передбачає визначення напрямів максимально ефективного використання усіх видів ресурсів (організаційних, фінансових, інформаційних тощо).

Організаційне забезпечення складається з:

– плану заходів реалізації Стратегії, що включає конкретизацію завдань Стратегії до рівня окремих заходів із зазначенням строків їх здійснення, форм звітності, обсягів і джерел фінансування, індикаторів досягнення очікуваного результату. План заходів розробляється на

короткострокову перспективу (1–2 роки), після закінчення планового терміну проводиться оцінювання результатів і складається План заходів реалізації Стратегії на наступні 1–2 роки. Черговість реалізації заходів встановлюється у логічній послідовності як за окремими операційними цілями та завданнями, так і з урахуванням інших цілей (завдань), а також досягнутого прогресу за цілями;

- удосконалення нормативно-правового забезпечення передбачає обґрунтування, розробку та затвердження у визначеному порядку законодавчих і нормативно-правових документів, прийняття яких є необхідним для досягнення цілей Стратегії;

- узгодження із Стратегією соціально-економічного розвитку, Стратегією науково-технічного розвитку, пріоритетами наукової та науково-технічної діяльності, коли такі будуть прийняті;

- коригування (актуалізація) у зв'язку із прийняттям галузевих стратегій розвитку в частині забезпечення підготовки кадрів за певними галузями знань;

- висвітлення процесу реалізації Стратегії у засобах масової інформації, у т.ч. цифрових, доступних для усієї наукової спільноти та суспільства.

Інституційне забезпечення передбачає чіткий розподіл повноважень між усіма учасниками реалізації Стратегії відповідно до їх компетенції, унормування їх взаємодії; налагодження ефективної співпраці між учасниками реалізації Стратегії через укладання угод, контрактів, здійснення спільних заходів, проєктів тощо; запобігання (усунення) конфлікту інтересів; запобігання корупції.

Інструментальне забезпечення включає диджиталізацію процесів програмування, планування, супроводу, висвітлення і моніторингу реалізації Стратегії; публічно-приватне партнерство у частині реалізації окремих освітніх, науково-освітніх проєктів та стартап-проєктів, зокрема, дуальної освіти; двосторонні та багатосторонні угоди щодо надання освітніх послуг, взаємного визнання рівнів освіти, кваліфікацій тощо.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії формується з: коштів Державного бюджету, зокрема коштів центральних органів виконавчої влади (розпорядників коштів), на замовлення яких здійснюються підготовка фахівців, наукові та науково-технічні розробки; коштів місцевих бюджетів; коштів міжнародних організацій, грантів, коштів іноземних інвесторів, залучених на умовах співфінансування

освітніх, науково-освітньо-виробничих проєктів; коштів суб'єктів господарювання, залучених у рамках публічно-приватного партнерства; коштів фізичних і юридичних (резидентів і нерезидентів) осіб, отриманих як оплата навчання; коштів фінансових організацій, залучених на умовах кредитування, зокрема пільгового, для оплати навчання; коштів, отриманих від реалізації прав інтелектуальної власності; коштів, отриманих від здійснення додаткової господарської діяльності закладів освіти; благодійних внесків; коштів з інших джерел, не заборонених законодавством.

Науково-методичне забезпечення призначене для обґрунтування планів реалізації Стратегії та розв'язання окремих її завдань. Наукове супроводження і методичне забезпечення розробки та реалізації Стратегії здійснюють наукові установи Міністерства освіти і науки і Національних академій наук. Воно включає: наукове обґрунтування, оцінку та прогноз результативності окремих заходів у рамках реалізації Стратегії; розробку методології та прогнозування потреб ринку праці; дослідження, аналіз і моніторинг проблем світової, національної та регіональних систем вищої освіти, їх взаємодії між собою та із системами середньої і фахової передвищої освіти; обґрунтування та підготовку законодавчих і нормативно-правових актів; розробку та впровадження системи моніторингу та оцінки реалізації Стратегії; аналіз поточних результатів реалізації Стратегії; постійне супроводження реалізації Стратегії, розробку пропозицій і рекомендацій щодо актуалізації цілей і завдань Стратегії.

До реалізації Стратегії відповідальними державними органами можуть залучатися наукові та науково-дослідні установи, представники інститутів громадянського суспільства, які забезпечують науково-аналітичне та експертне супроводження процесу реалізації Стратегії.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься шляхом системного перегляду та внесення змін до відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Індикатори оцінки результативності Стратегії

Оцінка результативності реалізації Стратегії передбачає періодичне відстеження відповідних індикаторів на підставі наявних даних офіційної статистики, інформації органів державної влади та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності

виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями.

Оцінка результативності реалізації Стратегії проводиться з метою спостереження за процесом її реалізації, виявлення проблем розвитку та причин їх виникнення, підвищення ефективності управлінських рішень органів державної влади, визначених у Стратегії, що здійснюють відповідну державну політику.

Загалом Індикаторами оцінки реалізації Стратегії є такі показники: частка витрат на виконання наукових і науково-технічних робіт у валовому внутрішньому продукті; частка інноваційних підприємств у загальній кількості підприємств – не менше 30 відсотків; частка експорту товарів, вироблених підприємствами високо- та середньотехнологічного секторів промисловості в загальному обсязі експорту товарів; частка працівників, зайнятих на підприємствах, які належать до високо- та середньотехнологічного секторів промисловості, у загальній кількості зайнятих працівників у промисловості; частка реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої продукції; обсяг надходжень до спеціального фонду за результатами наукових і науково-технічних робіт за господарськими договорами та за результатами надання наукових послуг на одного наукового працівника за основним місцем роботи.

Непрямими індикаторами можуть виступати також підвищення місця Української держави у світових рейтингах, пов'язаних з інноваціями, зокрема показників «Інновації» та «Технологічна готовність» Індексу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму, Глобального інноваційного індексу, в Європейському інноваційному табло, Індексі приваблювання талантів, Індексі людського розвитку та у рейтингах Doing Business, ICT Development Index.

Очікувані результати

Результатом реалізації Стратегії має стати перехід від моделі «витратної науки» до моделі «реальної комерціалізації наукових знань» і створення системи інноваційного розвитку національної економіки.

Повинен бути створений ефективний механізм визначення пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, розвиток конкурсного

та програмно-цільового фінансування досліджень через процедуру незалежної експертизи.

Відновлення та модернізація наукової інфраструктури Української держави спрямована на подолання не лише проблеми руйнування значної частини наукової інфраструктури, а й її модернізації до сучасних стандартів світової науки.

Створення та забезпечення діяльності органу, що координуватиме та фінансуватиме наукові дослідження і розробки в інтересах оборони і безпеки держави та розвитку стратегічних галузей економіки. Необхідність суттєвого розширення наукових досліджень в інтересах оборони і безпеки держави та розвитку стратегічних галузей економіки.

Використання науки та інновацій як драйвера економічного розвитку, створення передумов для інтеграції в європейський дослідницький простір шляхом синхронізації політик та практик у сфері науки, налагодження партнерства між державними інституціями, закладами вищої освіти, науковими установами та громадськими об'єднаннями, бізнесом задля розбудови сучасної моделі наукового та інноваційного розвитку на різних рівнях.

Моніторинг та оцінка результатів реалізації Стратегії

Основними завданнями під час проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії і планів заходів є визначення рівня їх виконання через відстеження стану впровадження нових моделей діяльності у сфері науки, оцінювання рівня виконання заходів, досягнення цілей, рівнів виконання цільових індикаторів.

Проведення моніторингу й оцінки результативності реалізації Стратегії та планів заходів здійснюється Міністерством науки і освіти України на основі звітів відповідальних за виконання Плану заходів за напрямками.

Процес моніторингу й оцінки покликаний забезпечити реалізацію пріоритетних дій Стратегії, досягнення цілей, сформульованих у Стратегії.

Проведення моніторингу здійснюється за такими видами:

- моніторинг розвитку – відстеження процесів за низкою індикаторів за цілями;
- адміністративний моніторинг – оцінка рівня реалізації планів заходів, цільових програм згідно з Планом реалізації Стратегії.

СТРАТЕГІЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕТНОПОЛІТИКИ

Загальні положення

Розробка та прийняття Стратегії політико-правового розвитку України зумовлена, в тому числі, необхідністю комплексного вдосконалення етнополітики. Це дасть змогу ефективно в умовах сучасних викликів досягати основних цілей демократичної європейської держави: забезпечувати територіальну цілісність Української держави шляхом протидії етнотериторіальним домаганням у межах етнополітичної безпеки; запобігати виникненню етнополітичних та міжетнічних конфліктів, сепаратизму; сприяти розв'язанню системних суперечностей в етнонаціональній сфері; забезпечувати реінтеграцію тимчасово окупованої території України; сприяти розвитку та консолідації української політичної нації, збереженню культурної, мовної самобутності всіх етноспільнот на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина; створювати дієві механізми захисту національних меншин; протидіяти деструктивним явищам ксенофобії та дискримінації; утверджувати атмосферу толерантності, міжетнічної злагоди в українському поліетнічному суспільстві; сприяти формуванню етнонаціональної стійкості.

Удосконалення політико-правового забезпечення етнополітики Української держави має здійснюватися з урахуванням як вітчизняного досвіду етнополітичного та етнонаціонального розвитку, так і напрацьованих та апробованих міжнародною спільнотою принципів та підходів, утверджувати європейську ідентичність, базуватися на незворотності європейського та євроатлантичного курсу Української держави.

Фундаментальна проєктна ідея Стратегії політико-правового забезпечення етнополітики полягає в утвердженні її як релевантної сучасним викликам, ефективної складової державної політики Української держави за рахунок посилення політико-правового та інституційного забезпечення.

Пріоритетним завданням етнополітики є розробка адекватної законодавчої бази, яка, з одного боку, відповідатиме реаліям та викликам етнополітичної сфери, а з іншого – наблизитиме Українську державу до реалізації положень ратифікованих міжнародно-правових документів, зокрема Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин.

Етнополітика держави, зацікавленої у збереженні територіальної цілісності, міжетнічної злагоди у суспільстві, уникненні міжетнічних і етнополітичних конфліктів, має насамперед бути спрямована на нейтралізацію найбільш загрозливих викликів за участю етнічного фактора. Об'єктами підвищеної уваги повинні стати латентні причини міжетнічних та етнополітичних конфліктів, етнотериторіальні претензії сусідніх держав, їх вплив на етнонаціональні відносини, зокрема спроби використання тієї чи іншої національної меншини для тиску на етнополітичний курс держави. Модель етнополітики залишається неспроможною швидко та адекватно реагувати на загрози етнополітичній безпеці Української держави, прогалини її політико-правового забезпечення стали очевидними в умовах російсько-української війни.

Усі три етапи російсько-української війни (2014-2022 рр.) супроводжувалися безпрецедентною кількістю гібридних етнополітичних загроз. В їх основі лежать маніпулювання чинником етнічної належності та застосування етнополітичних технологій – системи засобів, механізмів, пов'язаних із використанням етнічного фактора і спрямованих на досягнення ворожих політичних цілей.

На першому етапі – анексії Криму і тимчасової окупації ОРДЛО Росія пояснювала свої дії «захистом» російськомовного населення України «від дискримінації з боку нелегітимної влади Києва», сформованої після Революції Гідності. На другому етапі війни на Сході Української держави (на Донбасі) РФ теж під виглядом захисту прав російськомовного населення інспірувала створення та в подальшому надавала збройну підтримку терористичним організаціям ЛНР та ДНР. Третій етап війни розпочався повномасштабним військовим вторгненням 24 лютого 2022 р. після визнання Росією «незалежності» псевдоутворень ЛНР і ДНР у кордонах Луганської і Донецької областей Української держави та супроводжувався вимогами денацифікації та демілітаризації.

Етнічний чинник у ідеологічному оформленні денацифікації (російською стороною подається начебто як позбавлення українців від ідеології нацизму в силовий спосіб) став однією з основних причин воєнного вторгнення, масового вбивства цивільного населення, у правовій площині кваліфікованого як геноцид. Державна етнополітика з огляду на труднощі напрацювання, досягнення політичної згоди щодо важливих питань, незадовільне правове та інституційне забезпечення на жодному етапі війни не запропонувала ефективної відповіді на власне етнічну складову цих загроз (попри науково-практичні напрацювання українських учених—етнополітологів).

Стратегія спрямована на консолідацію поліетнічного українського суспільства навколо фундаментальних демократичних, європейських цінностей, серед яких: рівність прав незалежно від етнічного або національного походження людини, захист від дискримінації, збереження та розвиток етнокультурної самобутності всіх етнічних спільнот. Наразі дотримання та утвердження цих цінностей неможливе на окупованій РФ території Української держави.

Відновлення територіальної цілісності шляхом реінтеграції залишається одним із головних завдань етнополітики Української держави. Водночас виконання першочергових завдань етнополітики не може відбуватися за рахунок відмови від фундаментальних демократичних цінностей, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, усіх її органів та посадових осіб.

Стратегія визначає мету, принципи, цілі, завдання та очікувані результати вдосконалення політико-правового забезпечення етнополітики задля підвищення її ефективності.

Стан нормативно-правового забезпечення та місце Стратегії у системі законодавчих та стратегічних документів держави

Формування законодавчої бази етнополітики Української держави відбувалося у фарватері правового закріплення принципів забезпечення прав, розвитку і збереження етноспільнот, які населяють Українську державу, що вважалося головним фактором запобігання конфліктам на етнічному ґрунті та гарантування міжетнічного миру. Законодавча база етнополітики почала формуватися в 1990-х роках після унезалежнення Української держави шляхом прийняття нормативних актів, обов'яз-

кових для демократичної поліетнічної держави. Ними стали Декларація прав національностей України 1991 р., Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. та Конституція України. Вони не містять понять «етнонаціональна політика» або «етнополітика», однак формують правову основу консолідації української нації та взаємодії етноспільнот, що проживають в Українській державі.

Ці політико-правові акти засвідчили, що Українська держава надала перевагу плюралістичній моделі етнополітики, яка передбачає демократичне співжиття всіх етносів на території держави із збереженням та захистом самобутності кожного над інтеграційною моделлю, яка передбачає асиміляцію національних меншин. Однак сформовані законодавчі підвалини демократичної моделі етнополітики автоматично ще не означали її системного розвитку, своєчасного напрацювання й оновлення законодавчої бази, яка забезпечила б відповідь на виклики етнополітичної сфери. Після прийняття базових законів розвиток правового регулювання етнонаціональної сфери в Українській державі призупинився і здійснювався не за рахунок напрацювання законодавства, а переважно ратифікації міжнародно-правових актів.

Попри демократичний характер законодавча база етнополітики тривалий час перебувала і досі продовжує перебувати на перших етапах формування, не забезпечуючи адекватної реакції на етнополітичні виклики. Українській державі катастрофічно бракує необхідних політико-правових механізмів для вирішення назрілих проблем етнополітичної сфери, а ще більше – стратегічного бачення їх вирішення.

Внутрішня законодавча база державної етнополітики доповнюється міжнародно-правовими документами. У реалізації етнополітики щодо національних меншин Українська держава спирається на міжнародні та європейські стандарти, передбачені Рамковою Конвенцією про захист національних меншин (1995), Європейською Хартією регіональних мов або мов меншин (1992), Декларацією ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (1992), Резолюцією ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин (1995); Гаазькими рекомендаціями щодо прав національних меншин на освіту (1996); Ословськими рекомендаціями щодо мовних прав національних меншин

(1998); Лундськими рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999).

Більшість із цих документів ратифікована Українською державою і стала частиною українського законодавства, на якому базується формування державної етнополітики і яке регламентує механізми та принципи її здійснення. Проголошений євроінтеграційний курс Української держави та отримання статусу кандидата в ЄС орієнтує державу на виконання політичного блоку Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, які передбачають стабільність інститутів, гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, захист національних меншин. Однак навіть ратифікований Верховною Радою України масив міжнародно-правових актів не завжди може заповнити лакуни національного законодавства та забезпечити злагоджене безперервне функціонування моделі етнополітики.

Аналіз законодавства свідчить про те, що українську модель етнополітики можна визначити як демократичну, проте політично поляризовану, фрагментарну (таку, що не дає відповіді на виклики та загрози етнополітичній безпеці), невизначену щодо вектора етнополітичного розвитку. Законодавчу базу її забезпечення також можна охарактеризувати як фрагментарну, яка містить чимало лакун та неврегульованих питань. Тому окремі законодавчі акти України взагалі довелося приймати під прямим тиском ЄС. Українська держава, оголосивши зовнішньополітичний курс на європейську інтеграцію, стикнулася з проблемою імплементації європейських стандартів у національне законодавство. ЄС, не спостерігаючи поступу в напрацюванні антидискримінаційного законодавства в Українській державі, назвав ухвалення всеосяжного антидискримінаційного закону головною умовою лібералізації візового режиму. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» було прийнято в 2013 р.

Є приклади напрацювання положень, що містять етнополітичні норми в межах спеціалізованих законів з інших сфер. У контексті проведення освітньої реформи в 2017 р. було ухвалено Закон України «Про освіту», ст. 7 якого визначає мовою освітнього процесу в закладах освіти державну мову. Що ж стосується осіб, які належать до національних меншин, їм гарантується право на навчання в комунальних закладах освіти для здобуття дошкільної та початкової освіти, поряд із державною мовою, мовою відповідної національної меншини.

Низку етнополітичних механізмів містить законодавча база реінтеграції Української держави. Це закони «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (2014), «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (2014), «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (2018), що став першою спробою комплексного напрацювання законодавчої бази політики реінтеграції, та Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (2021). Однак і ці нормативно-правові документи містять чимало суперечностей, які потребують узгодження.

Крім того, нормативно-правові акти, якими регулюється сфера етнонаціональних відносин Української держави, не набули ознак системності та узгодженості вживаних у цих актах термінів і норм, що спричиняє суперечливість у їх тлумаченні та практичному використанні, конфлікти між етнічними і регіональними спільнотами, між ними й державою, між центральною і регіональними владами тощо.

Пріоритетним завданням державної етнополітики Української держави на даному етапі розвитку є комплексна розробка на основі запропонованої Стратегії законодавчої бази етнополітики, яка відповідатиме етнополітичним викликам та сприятиме реалізації положень ратифікованих міжнародно-правових документів. Для цього насамперед необхідно прийняти цей політико-правовий документ стратегічного характеру, який зафіксує демократичні засади державної етнополітики: визначить цілі, завдання, пріоритети та механізми реалізації цієї політики.

Мета і результати реалізації Стратегії

Метою Стратегії є комплексне вдосконалення політико-правової системи забезпечення етнополітики Української держави, що дасть змогу ефективно в умовах сучасних викликів досягати основних цілей етнополітики Української держави як демократичної європейської держави, а саме: забезпечувати територіальну цілісність Української держави шляхом протидії етнотериторіальним домаганням у межах етнополітичної безпеки; запобігати виникненню етнополітичних та

міжетнічних конфліктів; сприяти розв'язанню системних суперечностей в етнонаціональній сфері; забезпечити реінтеграцію держави та деокупацію тимчасово окупованих територій; сприяти розвитку та консолідації української політичної нації; збереженню та розвитку культурної, мовної самобутності всіх її етнічних складових на основі забезпечення прав і свобод людини та громадянина; створювати дієві механізми захисту національних меншин; протидіяти деструктивним явищам ксенофобії та дискримінації; утверджувати атмосферу толерантності, міжетнічної злагоди в українському суспільстві; забезпечувати інтеграцію мігрантів в українське суспільство, сприяти формуванню етнонаціональної стійкості. Ця мета забезпечується діяльністю органів державної влади та інститутів громадянського суспільства зокрема громадських об'єднань етноспільнот.

Сформована політико-правова база етнополітики створила підґрунтя для гармонійного поєднання інтересів усіх етнічних складових політичної нації, однак не забезпечила належної протидії внутрішнім та зовнішнім викликам, не створила рівні умови для етнонаціонального розвитку й активної участі національних меншин у державотворчих процесах. Моніторинг етнонаціональних процесів в Українській державі засвідчив, що тривале неврегулювання певних больових точок у етнонаціональних відносинах провокує не лише міжетнічну напругу, а й робить країну вразливою до гібридних викликів етнічного характеру. Концептуалізація головних викликів етнополітичної сфери дала змогу виявити такі, які потенційно можуть загрожувати міжетнічній злагоді, етнополітичній безпеці Української держави і навіть територіальній цілісності.

Стратегія етнополітики дасть змогу виправити такі системні недоліки, як невідповідність національного законодавства міжнародному праву в етнополітичній сфері; відсутність механізмів набуття громадянами, які ідентифікують себе як представників національної меншини, такого статусу; недієздатність окремих інститутів захисту прав представників національних меншин, передбачених українським законодавством (національно-культурна автономія); неефективність законодавчо закріплених механізмів боротьби з проявами нетолерантності та ксенофобії; недостатня інтеграція мігрантів в українське поліетнічне суспільство на тлі інтенсифікації міграційних потоків; дискримінація низки національних меншин шляхом маніпулювання статусом корінного народу; неефективність політики врегулювання

етнополітичного конфлікту та реінтеграції тимчасово окупованих територій; недостатня протидія етнотериторіальним домаганням та загрозам етнополітичної безпеки Української держави; слабка і недієздатна інституційна структура етнополітики.

Головними позитивними результатами реалізації Стратегії мають стати: напрацювання ефективної моделі етнополітики Української держави, яка гнучко реагуватиме на виклики, створюватиме сприятливе середовище для консолідації української політичної нації; гармонізація та модернізація етнонаціонального законодавства, приведення його у відповідність до європейських стандартів та норм міжнародного права, що сприятиме євроінтеграції та євроатлантичному поступу Української держави; усунення суперечностей, що породжують конфлікти в українському суспільстві між етноспільнотами; успішне здійснення політики реінтеграції тимчасово окупованих територій; нейтралізація дії етнічного фактора як основного елемента низки гібридних загроз територіальній цілісності Української держави; зниження рівня дискримінації та ксенофобії в українському суспільстві не лише шляхом утвердження атмосфери рівності, а й ефективної протидії злочинам на ґрунті дискримінації; поліпшення інституційного забезпечення етнополітики; реінтеграція українців, що опинилися з кордоном, інтеграція мігрантів.

Запропонована Стратегія фіксує найбільш проблемні моменти розвитку моделі етнополітики, її невідповідність реаліям етнонаціональних відносин і викликам етнополітичної безпеки, визначає концептуальні напрями розвитку етнонаціонального законодавства, імплементацію норм міжнародного права в сфері захисту національних меншин та вдосконалення системи правового регулювання етнонаціональних процесів у поліетнічному українському суспільстві. Подальший розвиток відбуватиметься шляхом модернізації законодавчої бази етнополітики, виявлення та усунення недоліків, у тому числі шляхом прийняття окремих спеціалізованих законів.

Принципи Стратегії

Стратегія базується на таких принципах:

– визнання поліетнічності та культурного різноманіття цінностями українського суспільства;

-
- демократичне і справедливе узгодження інтересів та запитів усіх етноспільнот Української держави;
 - законодавче забезпечення прав осіб, що належать до різних етнічних спільнот (як невід’ємної частини загальноновизнаних прав людини і основоположних свобод);
 - пріоритет територіальної цілісності й державного суверенітету Української держави щодо самовизначення осіб, які належать до етнічних спільнот;
 - недискримінація та рівність прав і вольностей людини незалежно від раси, кольору шкіри, етнічного походження;
 - забезпечення права громадянина вільно обирати та відновлювати належність до української нації, національної меншини, виявляти своє національне та/або етнічне самоусвідомлення;
 - вільне здійснення громадянами своїх прав та реалізація інтересів задля збереження і розвитку національної, етнокультурної самобутності;
 - запобігання примусовій асиміляції представників етнічних спільнот;
 - утвердження міжетнічної злагоди у суспільстві, протидія будь-яким проявам ксенофобії, розпалюванню расової, національної, етнічної, релігійної ворожнечі;
 - своєчасне реагування на етнополітичні виклики та загрози;
 - забезпечення етнонаціональної стійкості;
 - реінтеграція українців, які змушені під тиском соціально-економічних обставин або війни мігрувати за кордон;
 - утвердження європейської ідентичності, незворотності європейського та євроатлантичного курсу Української держави;
 - інклюзивність, професійний експертний супровід і широке залучення до моніторингу та оцінки прогресу в реалізації Стратегії усіх стейкхолдерів.

Аналіз загроз і викликів

Етнополітика як стратегічно важлива і невід’ємна складова політико-правового розвитку та державотворення Української держави не належала до пріоритетних сфер. Оскільки в перші десятиліття вдалося уникнути етнополітичних конфліктів, відбувалася деактуалізація етнополітичних проблем зокрема і етнонаціональної сфери в цілому,

підкреслювалася споконвічна толерантність та неконфліктність українців як нації. Держава не приділяла увагу нейтралізації етнополітичного розколу, гармонізації, узгодженню інтересів, пошуку компромісів, прийнятних для всіх складових поліетнічного суспільства та всіх регіонів країни. Внаслідок цього більша частина проблем етнополітичних проблем притлумлювалася, консервувалася й акумулювала конфліктогенний потенціал.

Етнополітичні проблеми і виклики з'являлися на порядку денному і політизувалися переважно в ході виборчих кампаній, що перешкоджало прийняттю цілісного узгодженого стратегічного документа, який би визначив мету, цілі та завдання етнополітики. Різні суб'єкти законодавчої ініціативи пропонували свої варіанти. Відверті запозичення із зарубіжних концепцій без урахування українських реалій ще більше унеможливили прийняття загального стратегічного документа, багаторічне гальмування прийняття якого призвело до несистемного розвитку законодавчої бази етнополітики і появи в ній недоліків, правових лакун та протиріч.

Аналіз законодавства свідчить про те, що українську модель етнополітики можна визначити як демократичну, проте політично поляризовану, фрагментарну (таку, що не дає відповіді на виклики та загрози етнополітичній безпеці), несистемну. Законодавчу базу її забезпечення також можна охарактеризувати як фрагментарну, яка містить багато нерегульованих питань.

Політичні еліти відкладали розв'язання етнополітичних проблем на невизначну перспективу, або політизували – діяли в інтересах якоїсь однієї частини розколотого суспільства, викликаючи невдоволення в іншій частині. Держава, яка діє на користь лише однієї складової поліетнічного суспільства, приречена на поразку в реалізації проєкту демократичної, стабільної, прогнозованої поліетнічної європейської України. У поліетнічному суспільстві держава повинна залишатися неупередженим медіатором, який представляє інтереси усіх без винятку етноспільнот, які входять до його складу. Безрезультативність в напрацюванні цілісної стратегії етнополітики призвела до того, що етнокультурні, етнополітичні суперечності множилися і ще більше поглиблювали етнополітичний розкол, що створювало сприятливий ґрунт для зовнішнього втручання.

У 2014 р. розпочалася російська воєнна агресія, якій передувала багаторічна підготовка, підживлення Росією дезінтеграційних тенденцій

та сепаратистських настроїв. Крим і Донбас стали об'єктом уваги Російської Федерації через пострадянську та російську ідентичність значної частини населення, яке лояльно ставилося до Російської Федерації та провал етнополітики Української держави в частині консолідації української політичної нації. Тривала інформаційно-пропагандистська робота з інтеграції населення в «руський мир» відіграли вирішальну роль у тому, що саме ці регіони країни були обрані майданчиками для застосування етнополітичних технологій, які передували повномасштабному воєнному вторгненню.

Основними передумовами окупації української території РФ із застосуванням етнічному чинника стали: 1) неефективна етнополітика Української держави в нейтралізації загроз територіальній цілісності, зокрема в регіонах, населених національними меншинами, яка полягала у відмежуванні від основних суперечностей та у толеруванні іноземної присутності; 2) недовіра, неврегульованість окремих політико-правових інститутів захисту прав національних меншин, зокрема набуття статусу національної меншини, формування національно-культурної автономії, що сприяло політизації етнічності у середовищі національних меншин; 3) надмірна самостійність регіонів у мовних, етнокультурних питаннях, що призвело до висунення окремими національними меншинами вимог автономізації регіонів проживання, федералізації Української держави як альтернативи унітарному устрою держави; 4) історична пам'ять про перебування у певні історичні періоди регіонів, населених національними меншинами, у складі інших держав (Росії, Румунії, Угорщини); 5) експансіоністська зовнішня політика, зовнішньополітичне втручання сусідніх держав - від вимог надання автономії територіям проживання своїх національних меншин до відкритої агресії та анексії цих територій.

Відсутність системної етнополітики, низька ефективність у реагуванні на етнополітичні загрози великою мірою пояснюється прогалинами у політико-правовому забезпеченні, підсиленому інституційною неспроможністю – центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування та реалізацію етнополітики є непрофільне Міністерство культури та інформаційної політики України, яке в своєму складі створило Державну службу України з етнополітики та свободи совісті з дуже обмеженим штатом та фінансово-інституційними можливостями, що перешкоджає формуванню спроможної державної

етнополітики Української держави, тим більше в умовах викликів воєнного стану.

Конструктивним явищем стало формування етнонаціональної стійкості – здатності держави у взаємодії з поліетнічним громадянським суспільством зберігати стійкість до зовнішніх та внутрішніх деструктивних впливів (повномасштабної військової агресії РФ), також відновлюватися після вторгнення та дезінтеграції шляхом інтенсифікації процесів етнополітичної інтеграції – як внутрішньої (консолідації), так і зовнішньої (реінтеграції тимчасово окупованих територій).

Опосередкованим результатом війни стало набуття Українською державою статусу кандидата в ЄС, яке Президент України назвав найважливішим рішенням ЄС для Української держави за всі 30 років незалежності, адже таким чином ЄС визнав жертвну боротьбу українців за європейський вектор інтеграції, починаючи з Революції Гідності й завершуючи російсько-українською війною 2014-2022 рр. Статус держави-кандидата на вступ до ЄС вимагає від Української держави реформування всіх сфер життя, наближення та гармонізації зі стандартами ЄС, і зокрема в етнополітичній сфері, тому розміщений у підрозділі викликів. Інтеграція до ЄС вимагає глибинної трансформації політико-правового розвитку держави.

Основні цілі та напрями реалізації Стратегії

Основні напрями оптимізації політико-правового забезпечення етнополітики Української держави передбачають досягнення таких стратегічних цілей та завдань.

Стратегічна ціль 1. Вдосконалення політики та законодавчого забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій

Російсько-українська війна і як наслідок тимчасова окупація окремих територій стали потужними викликами для етнополітики Української держави і винесли на порядок денний питання реінтеграції Криму, ОРДЛО та новоокупованих територій.

Досягнення зазначеної цілі здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань.

По-перше, законодавче закріплення визначення політики реінтеграції як складової етнополітики Української держави. Політика

реінтеграції є невід'ємною складовою державної етнополітики і спрямована на відновлення контролю над державним кордоном, забезпечення територіальної цілісності та возз'єднання територій Української держави, які були тимчасово окуповані та анексовані Російською Федерацією (Автономна Республіка Крим, окремі райони Донецької, Луганської, Херсонської, Харківської, Запорізької областей); налагодження загальносуспільного діалогу з населенням тимчасово окупованих територій, інтеграцію та консолідацію поліетнічного українського суспільства в межах української політичної нації. Етнополітика Української держави потребує суттєвого доповнення з урахуванням російської агресії, необхідністю захисту прав і вольностей людини на тимчасово окупованих територіях, політико-правового забезпечення процесів реінтеграції.

По-друге, напрацювання політико-правових механізмів реінтеграції тимчасово окупованих окремих районів Донецької і Луганської областей і Криму є одним з найважливіших завдань етнополітики сучасної Української держави. Гальмування процесу реінтеграції призводить до етнополітичного дистанціювання тимчасово окупованих територій від Української держави, ізоляції та подальшої етнополітичної інтеграції їх населення в російський простір, про що свідчить інтенсифікація економічної інтеграції та участь населення тимчасово окупованих територій у виборах до російського парламенту. Населення окупованих територій вже понад 8 років зазнає постійного етнополітичного впливу й тиску з боку РФ, що з часом істотно ускладнить процес реінтеграції. Нелегітимна влада самопроголошених республік намагається блокувати реінтеграційні заходи Української держави, ізолюючи українських громадян, які проживають на окупованій території, від контактів з Україною та вороже налаштовуючи їх щодо перспективи возз'єднання. Українська держава в межах інформаційної стратегії має донести до населення територій, окупованих до повномасштабного вторгнення Росії, що докладе таких же зусиль для їх деокупації та реінтеграції, як і територій, окупованих пізніше.

По-третє, напрацювання цілісної стратегії реінтеграції всієї окупованої РФ території Української держави. Необхідно відмовитися від підходу щодо різних моделей реінтеграції Донбасу і Криму, який використовувався до повномасштабного вторгнення РФ. Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя 2021 р. визначає комплекс

заходів дипломатичного, військового, економічного, інформаційного, гуманітарного та іншого характеру, спрямованих на відновлення територіальної цілісності, державного суверенітету Української держави у міжнародно визнаних кордонах шляхом деокупації та реінтеграції Криму. Щодо окупованих районів Донбасу стратегії напрацьовано не було, що ставить тимчасово окуповані території в різне становище. Необхідно порушувати питання реінтеграції всієї окупованої Російською Федерацією території Української держави в ході війни в єдиній стратегії реінтеграції, яка враховуватиме особливості статусу кожного регіону, ступінь його дезінтеграції.

По-четверте, вдосконалення нормативно-правової бази реінтеграції передбачає прийняття низки нормативно-правових актів, які б містили чітке визначення політики реінтеграції, її етапів, цілей, конкретні механізми, розмежовували повноваження органів влади у сфері реінтеграції (усували б наявне дублювання), законодавче закріплення соціальних, економічних, політичних, етнокультурних прав та гарантій громадян, передбачали однакове застосування юридичної термінології.

Реалізація цього завдання передбачає не лише підготовку Стратегії реінтеграції тимчасово окупованої території Української держави, а й внесення змін до законів України: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». До повномасштабного вторгнення законом про реінтеграцію вважався Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який було скасовано на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», які врегулював низку юридичних колізій, що стосуються тимчасово окупованої території (об'єднав усі окуповані території одним правовим статусом), її деокупації, однак залишив без регулювання політику її реінтеграції.

Стратегічна ціль 2. Усунення суперечностей та гармонізація етнонаціонального законодавства з міжнародно-правовими актами

Ратифікований Верховною Радою України масив міжнародно-правових актів не завжди може заповнити лакуни національного

законодавства та забезпечити злагоджене функціонування етнополітики, оскільки в Українській державі є приклади викривленого застосування міжнародно-правових норм, які призводять до деструктивних наслідків у етнополітичній сфері.

Усунення суперечностей та приведення законодавчої бази етнонаціональної сфери у відповідність до міжнародного права передбачає внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин». Ця Хартія, ратифікована Українською державою у 2003 р., покликана захищати міноритарні мови, проте отримала викривлене тлумачення у Законі України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин». На ратифікацію потрапив переклад українською мовою, виконаний не з автентичної Хартії, а з російського перекладу, далекого від точної відповідності оригіналу (European Charter for Regional or Minority Languages). Закон покладав на державу надмірні зобов'язання щодо захисту 13 мов національних меншин, переважна більшість з яких не потребують такого захисту. Водночас ті мови, які згідно з визначенням Хартії дійсно потребують захисту як міноритарні, залишилися поза увагою Закону про ратифікацію документа.

У супровідних документах автентичного тексту Хартії йдеться про те, що її головним завданням є збереження мов, якими розмовляють дуже маленькі групи населення, внаслідок чого їм загрожує зникнення. Натомість поняття «регіональна мова в Україні» стало політико-правовим механізмом захисту мови найбільшої національної меншини – російської, а також каналом просування російського пропагандистського продукту держави-агресора. В ході вдосконалення законодавства необхідно привести у відповідність офіційний переклад Хартії українською мовою до оригіналу і внести зміни до закону про її ратифікацію.

Стратегічна ціль 3. Створення політико-правової бази консолідації політичної нації

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, внесення змін до Конституції щодо коректного визначення політичної нації. Головні правові колізії, які гальмують коректне визначення етноспільнот в Українській державі, були закладені саме в Основному Законі. Насамперед поняття «український народ», яке застосовується для позначення української політичної нації як громадян, що перебувають під юрисдикцією Української держави,

безвідносно до їх етнічної належності. Український народ як громадяни усіх національностей, саме у цьому значенні він конституціоналізується у преамбулі Основного Закону.

Водночас у Конституції фігурує протиставлення інтересів української нації як етнічної спільноти та інтересів національних меншин, які проживають в Українській державі. Згідно зі ст. 11 держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин. З цього випливає, що у ході конституціоналізації «українська нація» відповідно до Конституції України має бути представлена в етнонаціональному законодавстві у значенні етнічної нації. А це перешкоджає консолідації української політичної, поліетнічної нації.

Такий термінологічний підхід: українська нація як етнічна нація та український народ як політична нація створює сприятливий ґрунт для розколу українського суспільства за етнічною ознакою. Дихотомія базових термінологічних категорій в Основному Законі суттєво ускладнює подальше напрацювання юридичної термінології в сфері етнополітики, тому має бути усунута. В Конституції (Конституції Української Республіки) має бути чітко зазначено, що українську політичну націю становлять представники всіх етнічних спільнот Української держави.

По-друге, сприяння консолідації української політичної нації шляхом закріплення в усіх стратегічних документах, що стосуються етнополітичної сфери.

Базові закони етнонаціональної сфери не передбачили чітких механізмів консолідації українського суспільства в політичну націю. Недосконалість законодавчої бази державної етнополітики Української держави, недовірливість багатьох механізмів в українському правовому полі стали причиною деструктивних явищ у сфері етнонаціональних відносин, зокрема політизації етнічності, етнополітичного розколу та дезінтеграції держави.

Стратегічна ціль 4. Узгодження та систематизація політико-правової бази етнополітики Української держави

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, прийняття стратегії або концепції етнополітики Української держави. Необхідно прийняти політико-правовий документ

стратегічного характеру, який зафіксує демократичні засади державної етнополітики: визначить цілі, завдання, пріоритети та механізми реалізації цієї політики. Системний стратегічний документ у сфері етнополітики дасть змогу оцінити реальну ситуацію в етнонаціональній сфері, виявити ресурси, окреслити основні виклики, концептуалізувати завдання та напрацювати механізми, що сприятимуть досягненню визначеної мети.

Він також має зафіксувати особливості розвитку моделі етнополітики Української держави, її відповідність реаліям етнонаціональних відносин і викликам етнополітичної безпеки, концептуальні засади розвитку етнонаціонального законодавства, імплементацію норм міжнародного права у сфері захисту національних меншин та вдосконалення системи правового регулювання етнонаціональних процесів у поліетнічному українському суспільстві. Стратегія етнополітики Української держави стане основою для напрацювання нових нормативно-правових актів та внесення змін до чинних законів, які покликані забезпечувати: протидію деструктивним етнополітичним явищам (етнополітичній дезінтеграції, сепаратизму, етнополітичним конфліктам, ксенофобії), гармонізацію етнонаціональних відносин в Українській державі, консолідацію української нації, реінтеграцію Української держави, відновлення її територіальної цілісності та недоторканності кордонів. Подальший розвиток відбуватиметься шляхом прийняття окремих спеціальних законів на основі стратегічного документа.

По-друге, здійснення ієрархізації, впорядкування політико-правової бази етнополітики Української держави. Проблеми відсутності структурованої (на законодавчому рівні) ієрархії політико-правових документів державної етнополітики і точкової відповіді на виклики призвели до того, що окремі питання отримують високий рівень законодавчого регулювання на тлі ігнорування інших. В результаті маємо Стратегію утвердження української національної та громадянської ідентичності (2021 р.), Стратегію національно-патріотичного виховання (2019 р.), Стратегію сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві до 2030 р. за відсутності загального системного документа у сфері державної етнополітики Української держави. Такий підхід порушує ієрархію політико-правових документів: вужча проблема формування громадянської ідентичності чи національно-патріотичного виховання не потребує прийняття окремої стратегії політики її

формування, натомість вся державна етнополітика України потребує, але не отримує.

Стратегічна ціль 5. Вдосконалення законодавчої бази протидії дискримінації та ксенофобії в Україні

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, внесення змін до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» в частині конкретизації певних положень. Українська держава, оголосивши зовнішньополітичний курс на європейську інтеграцію, стикнулася з проблемою імплементації європейських стандартів у національне законодавство. ЄС, не спостерігаючи поступу в протидії дискримінації, закріпив ухвалення всеосяжного антидискримінаційного закону головною умовою лібералізації візового режиму. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» було прийнято в 2013 р. нашвидкоруч, без широкого обговорення антидискримінаційних ініціатив. Він позиціонувався більше як формальне виконання вимог ЄС, а не подолання явища дискримінації. Нормативно-правовий акт містить низку недоліків, які потребують усунення: неточність формулювань, суперечливість визначень форм дискримінації, що ускладнює процес притягнення до відповідальності винних й захист постраждалих від дискримінації; брак дієвих механізмів реалізації положень антидискримінаційного законодавства в практичній площині.

Антидискримінаційний закон більше спрямований на формування засад антидискримінаційної політики, ніж на боротьбу з конкретними проявами дискримінації в українському суспільстві – Цивільний кодекс і Кодекс про адміністративні правопорушення практично не містять кваліфікації суто дискримінаційних правопорушень. Головним здобутком є те, що закон заклав підвалини антидискримінаційної політики, оскільки раніше в Україні велася несистемна боротьба з окремими проявами дискримінації.

По-друге, внесення змін до ст. 161 Кримінального кодексу України. Європейська комісія проти расизму та нетерпимості неодноразово висловлювала стурбованість неефективністю кримінальних антидискримінаційних норм українського законодавства, які поширюються лише на громадян та потребують доведення умисності дій правопорушника (ст. 161 КК України), тому рідко застосовуються у судочинстві. Незважаючи на те, що згідно з Конституцією чинні

міжнародні договори, в тому числі антидискримінаційні, згоду на обов'язковість яких дала Українська держава, є частиною національного законодавства, практика застосування норм прямої дії в українських судах не є поширеною.

Стратегічна ціль 6. Доповнення, у політико-правовій площині, системи національної стійкості етнонаціональною стійкістю

Російська повномасштабна агресія стала переломним моментом: якщо раніше держава не мала політико-правових механізмів запобігання гібридним викликам етнополітичного характеру, тому обмежувалася навздогінним реагуванням на їх наслідки, то наразі ситуація змінилася. На третьому етапі війни – повномасштабного вторгнення РФ – військова агресія наразилася на безпрецедентну стійкість консолідованої української нації, що пояснюється зокрема активізацією процесів формування етнонаціональної стійкості. Остання, з огляду на важливість для досягнення перемоги та відновлення територіальної цілісності Української держави, потребує політико-правового закріплення.

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, внесення змін до Концепції забезпечення національної системи стійкості (2021). Повномасштабна військова агресія РФ була спрямована на денацифікацію і демілітаризацію Української держави, однак призвела до зворотного ефекту. Консолідація всіх етнічних складових української політичної нації навколо спільної мети – здобуття перемоги в російсько-українській війні, повернення і возз'єднання всіх окупованих територій Української держави, формування єдиного етнополітичного простору, акумулявання та поширення спільних демократичних цінностей, спільного європейського майбутнього Української держави – вказують на формування нового виміру національної стійкості в умовах гібридних викликів та конвенційної війни – етнонаціональної стійкості.

По-друге, внесення змін до Стратегії національної безпеки України (2020). Система національної стійкості наразі поступово відокремлюється від системи національної безпеки, про що свідчить аналіз Стратегії національної безпеки України, однак потребує розширення і доповнення підсистемою етнонаціональної стійкості. Починаючи з 2014 р. у ході російсько-української війни етнонаціональна стійкість оформлюється як невід'ємна властивість

етнополітичної системи Української держави та складова національної стійкості, яка полягає у: 1) випередженні, виявленні та запобіганні гібридно-конвенційним етнополітичним загрозам; 2) перетворенні їх на внутрішній ресурс/імпульс для подальшого розвитку, який мобілізує всі складові системи на досягнення єдиної мети; 3) протидії, опору повномасштабній військовій агресії з боку РФ та збереженні/відновленні територіальної цілісності України.

По-третє, визначення етнонаціональної стійкості однією із засад у політико-правовій базі етнополітики України. Реалізація цього завдання означає розкриття та реалізацію потенціалу етнонаціональної стійкості у державотворенні, на даному етапі – у протидії російській військовій агресії. Поняття етнонаціональної стійкості стало відігравати важливу роль у сфері безпеки та оборони, позаяк український кейс продемонстрував, що готовність цивільного населення, незалежно від етнічного/національного походження, до самопожертви, опору агресору задля захисту демократичної, поліетнічної Української держави є не менш вирішальною, ніж співпраця держави із західними партнерами-союзниками чи боєздатність армії. Оскільки російсько-українська війна розгортається у етнополітичній площині (серед головних цілей РФ – знищення української нації та демократичної Української держави), то етнонаціональна стійкість як запорука збереження нації і держави має бути визначена однією із засад етнополітики України у політико-правовому документі, який регламентуватиме такі засади (Концепції або Стратегії етнонаціональної політики).

Стратегічна ціль 7. Вдосконалення системи захисту національних меншин та приведення її у відповідність до європейських критеріїв

Попри демократичний характер законодавча база етнополітики продовжує перебувати на перших етапах формування, не забезпечуючи адекватного захисту прав національних меншин, збереження та реалізації їх етнокультурної самобутності. Українській державі бракує необхідних політико-правових механізмів для цього. Має здійснюватися оновлення, модернізація законодавства про національні меншини, яке наразі не забезпечує сучасного рівня захисту національних меншин, що відповідає Рамковій Конвенції Ради Європи про захист національних меншин. Отримавши статус кандидата у члени ЄС, Українська держава зобов'язалася провести низку реформ та адаптувати українське законодавство відповідно до європейських критеріїв. Європейським

Союзом було висунуто низку вимог, які необхідно виконати на шляху до європейської інтеграції, серед яких зміна законодавства про національні меншини.

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, прийняття нового Закону України «Про національні меншини в Українській державі». На момент прийняття чинного Закону (1992 р.) йшлося швидше про законодавче закріплення, ніж про особливості практичної реалізації прав національних меншин. Важливо було закласти підвалини основних демократичних інститутів, які в подальшому мали, але не стали розвиватися. Чинний закон – загальний, декларативний, потребує політико-правового наповнення та осучаснення змісту. Законодавча база із захисту національних меншин є недостатньою для запобігання політизації етнічностей та нейтралізації гібридних загроз. Виникла нагальна необхідність уточнення, деталізації статусу національних меншин, закріплення прав представників національних меншин та законодавчих процедур їх реалізації. Створення дієвої системи захисту національних меншин на основі нового закону є невід’ємним кроком Української держави на шляху до Європейського Союзу.

По-друге, політико-правове наповнення інституту національно-культурної автономії національних меншин. Етнокультурна автономія є унікальним інститутом забезпечення прав представників національних меншин, який містить різноманітний набір можливостей та важелів захисту національних меншин. Вона є складовою громадянського суспільства, її роль та значення виходять за межі задоволення прав представників національних меншин. Етнокультурна автономія формується не на території компактного проживання національної меншини, а на території всієї держави і не призводить до зміни адміністративно-територіального поділу країни. Екстериторіальний характер етнокультурної автономії дає можливість поєднувати єдність держави із зміцненням єдності національних меншин.

Українське законодавство не містить чіткої правової бази функціонування етнокультурної автономії. Тому окремі національні меншини під виглядом етнокультурної автономії намагаються сформувати етнотериторіальні автономії у складі унітарної Української держави, такими своїми діями дискредитуючи національно-культурну форму автономії. Вони надають перевагу етнотериторіальному самовизначенню, оскільки каналів для реалізації «безпечного»,

національно-культурного самовизначення в Українській державі немає. Через відсутність процедури реалізації інститут національно-культурної автономії не застосовується і перетворюється на предмет політичних спекуляцій. Тоді як на шляху Української держави до ЄС постає питання впровадження та запуску конкретних дієвих механізмів захисту національних меншин.

По-третє, запровадження переліку (реєстру) національних меншин та процедури набуття статусу національної меншини. Правовою лакуною системи політико-правового захисту національних меншин є відсутність процедури набуття громадянами, які ідентифікують себе як представників національної меншини, цього статусу. Українським законодавством не врегульовано порядок визначення національних меншин. Не передбачено ведення реєстру національних меншин і немає жодного нормативно-правового акта, який містив би офіційний перелік визнаних в Українській державі національних меншин. Це призводить до політизації окремих етноспільнот, які вбачають у відмові на визнання національною меншиною порушення своїх прав. Право на національну самоідентифікацію є одним із фундаментальних прав і вольностей людини, але юридичне закріплення ідентифікації групи громадян, які виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою, в Українській державі не передбачено.

По-четверте, внесення змін до ст. 11 Конституції України (вилучення в новій Конституції Української Республіки). Цією статтею «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Необхідно вилучити російську мову, адже це мова найчисельнішої національної меншини в нашій країні, яка не потребує особливого захисту, оскільки є державною мовою в сусідній країні, не перебуває на межі зникнення. Виокремлення її в Основному Законі фактично означає дискримінацію мов інших національних меншин, що неприпустимо для України як держави-кандидата на вступ до ЄС.

Стратегічна ціль 8. Виокремлення етнополітичної безпеки як підсистеми національної безпеки Української держави

Урізноманітнення етнополітичних викликів на тлі неспроможності систем національної безпеки реагувати традиційними засобами вказує на необхідність розширення механізмів забезпечення національної

безпеки насамперед за рахунок етнополітики. Сучасне розуміння системи національної безпеки, а також безпекової політики передбачає обов'язкове врахування етнополітичної складової. Розвиток сучасних етнополітичних процесів, поява принципово нових викликів за участю етнічного чинника, які загрожують безпеці держави, поліетнічного суспільства, етноспільнот, диктують необхідність політико-правової інституціоналізації етнополітичної безпеки як підсистеми національної безпеки держави. Етнополітична безпека є складовою системи національної безпеки поряд економічною, соціальною, екологічною, інформаційною, військовою та іншими підсистемами. Аспекти її забезпечення потребують відповідної концептуалізації у нормативно-правових актах.

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України». Забезпечення етнополітичної безпеки фрагментарно інтегроване в національну безпеку Української держави, що не дає змоги своєчасно виявляти загрози та оперативно реагувати на них для підтримання належного рівня етнополітичної безпеки. Виокремлення етнополітичної безпеки в підсистему національної безпеки Української держави набуває дедалі більшої актуальності в умовах російсько-української війни. Система забезпечення національної безпеки в етнополітичній сфері не спроможна дати відповідь на значну частину сучасних загроз і викликів етнічного характеру насамперед тому, що реакція суб'єктів забезпечення національної безпеки на них у законодавстві не передбачена. У суб'єктів немає відповідних повноважень. Також помітна недооцінка ролі й участі недержавних суб'єктів забезпечення етнополітичної безпеки, що суттєво звужує можливості етнополітичної безпеки у підтриманні безпекового середовища.

По-друге, внесення змін до Стратегії національної безпеки України. Підвищення рівня забезпечення етнополітичної безпеки Української держави шляхом нормативно-правового визначення етнополітичної безпеки як підсистеми національної безпеки держави сприятиме виявленню та періодичному перегляду основних загроз у Стратегії національної безпеки України.

Наразі законодавча база політики національної безпеки та етнополітики не містить поняття етнополітичної безпеки. Елементи забезпечення етнополітичної безпеки лише згадуються у окремих

політичних та правових документах. Проблеми її забезпечення фігурують у політичній, зовнішньополітичній, військовій сферах, сфері державної безпеки та безпеки державного кордону. Сучасне розуміння поняття національної безпеки передбачає обов'язкове врахування етнополітичної складової. Система забезпечення національної безпеки Української держави юридично не має відповідних політико-правових механізмів запобігання новим викликам етнополітичного характеру, вдаючись переважно до навздогінного реагування на деструктивні процеси та їх наслідки.

Стратегічна ціль 9. Політико-правове забезпечення інтеграції мігрантів в українське поліетнічне суспільство

Інтеграція мігрантів — це динамічний, тривалий, двосторонній процес взаємного пристосування мігрантів, з одного боку, та всього населення країни — з іншого, результатом якого є отримання всіма рівних громадянських, соціальних та економічних можливостей. Інтеграція означає, що країна-реципієнт має створити умови для повного залучення мігрантів до всіх сфер життя. Тоді мігранти збагачують поліетнічне середовище, сприяють його культурному різноманіттю, не створюючи загрозу та дестабілізації.

Тим часом соціальна, етнокультурна дистанція між мігрантами та українцями збільшується, є приклади маргіналізації, що вказує на неефективність політики їх інтеграції в українське суспільство. Про це свідчить і збільшення кількості злочинів на етнічному ґрунті проти мігрантів, що актуалізує питання запровадження комплексної політики інтеграції іноземців у всіх сферах суспільного життя в межах етнополітики Української держави.

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, створення ефективних інституційних та законодавчих механізмів забезпечення прав та інтеграції мігрантів. В Українській державі імміграція розглядається як важливий засіб уповільнення депопуляції, однак вона здатна забезпечити позитивний ефект лише за умови повноцінної інтеграції прибулих у суспільство. Українська держава стрімко втрачає населення внаслідок трудової міграції та російсько-української війни, і єдиним джерелом депопуляції є імміграція, тому потребує привабливого іміджу як країни реципієнта, що можливо лише за належно рівня забезпечення прав мігрантів та створення умов для їх інтеграції в українське суспільство.

По-друге, створення спеціалізованих проєктів та програм інтеграції мігрантів в українське суспільство. Без успішної інтеграції мігранти маргіналізуватимуться, перетворюватимуться на джерело деструктивних етнополітичних процесів – міжетнічних конфліктів, підвищення рівня ксенофобії, дестабілізації. Ці проєкти мають бути спеціалізованими – інтеграція відділених мігрантів (азійців, африканців) суттєво відрізнятиметься від інтеграції етнічно споріднених мігрантів з авторитарних підсанкційних пострадянських держав, які прямують до нашої країни за демократичними вольностями та можливостями.

По-третє, запровадження єдиного іспиту (на знання української мови, культури, історії, законодавства) для отримання мігрантами українського громадянства. Українська етнополітика базується на засадах консолідації української політичної, поліетнічної нації, до складу якої можуть входити всі етноспільноти, в тому числі мігрантські. Однак брати участь у формуванні політичної української нації на основі громадянської належності мігранти повинні, лише успішно пройшовши процес інтеграції, що має засвідчити запроваджений іспит для отримання українського громадянства, яким визначатиметься належний рівень володіння українською мовою, знаннями культури, історії, основ законодавства.

По-четверте, реінтеграція українських трудових та повоєнних мігрантів. Передбачає створення привабливих умов, розробку соціально-економічних програм повернення українців з-за кордону. Це один із найкращих шляхів збільшення кількості населення країни, оскільки українські мігранти позитивно впливатимуть на соціально-економічне та етнокультурне середовище, не потребують інтеграції та є носіями західних стандартів, які впроваджуватимуться ними в Українській державі.

Стратегічна ціль 10. Реформування інституційної структури етнополітики

У Стратегії національної безпеки України визнається джерелом загроз незалежності Української держави, її суверенітету і демократії, зокрема, недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики. Це безпосередньо стосується етнонаціональної сфери. Крім того, ЄС, висуваючи вимоги щодо зміни законодавства про національні меншини, вважає, що для належного забезпечення прав представників національних меншин

доцільним буде інституційне забезпечення законодавства. Наявність окремо визначеного органу, який забезпечуватиме виконання законодавства, є одним із кроків успішного реформування сфери захисту національних меншин.

Досягнення цієї цілі передбачає реалізацію таких завдань.

По-перше, створення профільного Міністерства етнополітики. Наразі в Українській державі відсутній єдиний орган виконавчої влади, відповідальний за формування, реалізацію, моніторинг та контроль ефективності державної етнополітики, що негативно позначається на всіх складових цієї політики, включаючи сферу консолідації нації, захисту національних меншин, протидії етнополітичним викликам, дискримінації, політику реінтеграції.

У 2014 р. запроваджено посаду Урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики, яка 2015 р. була ліквідована. У 2019 р. створена Державна служба України з етнополітики та свободи совісті як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику в сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні. З 2020 р. цій службі передано її профільні функції від Міністерства культури та інформаційної політики України.

З огляду на важливість державної етнополітики у структурі внутрішньої політики Української держави для протидії зовнішнім та внутрішнім етнополітичним викликам, її комплексного формування, координації та реалізації необхідно удосконалити інституційну структуру її забезпечення шляхом створення Міністерства етнополітики, що комплексно відповідатиме за формування та реалізацію відповідної державної політики. На формуванні такого органу наполягають міжнародні моніторингові інституції Ради Європи.

По-друге, передача повноважень зі сфери етнополітики та етнонаціональних відносин від Міністерства культури та інформаційної політики України та ДЕСС, від Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій Міністерству етнополітики. Наразі функції щодо забезпечення етнополітики розпорошені між різними міністерствами – Міністерством культури та інформаційної політики України та Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, що перешкоджає їх ефективному, злагодженому і своєчасному забезпеченню.

Міністерство культури та інформаційної політики України не впоралося із завданням комплексного та системного формування

етнополітики, запобігання викликам етнополітичної сфери. Визначене спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжетнічних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, воно відповідає лише за окремі питання державної етнополітики.

Механізми реалізації визначеної мети та цілей Стратегії

Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію Стратегії, фінансування відповідних програм і заходів, спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади у цій сфері.

Міністерство етнополітики розробляє та затверджує план заходів з реалізації Стратегії, на основі якого відповідні органи виконавчої влади реалізують заходи щодо політико-правового забезпечення етнополітики.

Органи державної влади у взаємодії з органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та громадськими організаціями національних меншин забезпечують реалізацію Стратегії згідно з планом заходів, який затверджується Міністерством етнополітики.

Центральний орган виконавчої влади у сфері етнополітики:

- відповідає за формування та реалізацію етнополітики;
- здійснює моніторинг викликів етнічного характеру та оцінює ступінь їх перетворення на загрози, обґрунтовує необхідність та характер реагування;
- відповідає за вдосконалення політико-правового забезпечення етнополітики;
- визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку в сфері державної етнополітики.

До реалізації Стратегії відповідальними державними органами можуть залучатися наукові та науково-дослідні установи, представники інститутів громадянського суспільства, громадських об'єднань національних меншин, які забезпечують науково-аналітичний та експертний супровід процесу формування та реалізації етнополітики Української держави.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься шляхом системного перегляду та внесення змін до відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Очікувані результати

Створення комплексної системи політико-правового забезпечення етнополітики Української держави.

Вдосконалення демократичної моделі етнополітики Української держави, підвищення її ефективності за рахунок посилення політико-правового та інституційного забезпечення.

Усунення системних суперечностей у етнонаціональному законодавстві, що перешкоджають правовому регулюванню.

Приведення етнонаціонального законодавства у відповідність до європейських стандартів та норм міжнародного права, що сприятиме європейській інтеграції та євроатлантичному поступу Української держави.

Виокремлення етнополітики в окрему сферу внутрішньої та зовнішньої політики, що підвищить її здатність реагувати на виклики етнополітичного характеру.

Забезпечення та відновлення територіальної цілісності шляхом протидії етнотериторіальним викликам у межах етнополітичної безпеки.

Забезпечення реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Забезпечення реінтеграції громадян, що опинилися за кордоном внаслідок війни або соціально-економічних труднощів.

Забезпечення інтеграції мігрантів у поліетнічне українське суспільство.

Запобігання виникненню етнополітичних та міжетнічних конфліктів, проявам дезінтеграції.

Консолідація української політичної нації на основі спільних європейських демократичних цінностей та національних інтересів.

Формування дієвих механізмів захисту національних меншин.

Утвердження атмосфери толерантності в українському суспільстві.

Ефективна протидія ксенофобії та дискримінації.

Формування етнонаціональної стійкості Української держави.

Наукове видання

Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 року

Науково-аналітична записка

За редакцією **І. О. Кресіної**

Батанова Наталія Миколаївна – кандидат юридичних наук
Горбатенко Володимир Павлович – доктор політичних наук
Коваленко Анатолій Андрійович – доктор політичних наук
Кресіна Ірина Олексіївна – доктор політичних наук
Кукуруз Оксана Володимирівна – доктор політичних наук
Стойко Олена Михайлівна – доктор політичних наук
Тарасюк Володимир Миколайович – кандидат політичних наук
Ходаківський Михайло Дмитрович – кандидат політичних наук
Явір Віра Анатоліївна – доктор політичних наук

Підписано до друку 27.10.2022.
Формат 60x84/16. Ум.-друк. арк. 12,23.
Гарнітура Times.
Наклад 200 прим. Зам. №

Віддруковано у ТОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел./факс (044) 424-40-69
E-mail: ukraina.vdk@email.ua