



Центр економічних і соціальних досліджень
Center for Economic and Social Studies

Центр регіональних досліджень
Center for Regional Studies

УКРАЇНА ПІСЛЯ КОРОНАКРИЗИ – ШЛЯХ ОДУЖАННЯ

Наукова доповідь

Київ 2020

УДК 33(477):339.747+616-036.21

У45

Електронну версію доповіді розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Авторський колектив:

Я. А. Жаліло, д-р. екон. наук (керівник),

Я. Б. Базилюк, канд. екон. наук, С. В. Ковалівська, О. О. Коломієць, канд. екон. наук, О. В. Собкевич, д-р. екон. наук, С. Л. Бааронов, Д. С. Баринова, Н. В. Бахур, Я. В. Бережний, канд. держ. упр., Є. В. Белашов, С. Г. Бойко, І. В. Валюшко, канд. політ. наук, І. Г. Веремій, Р. В. Власенко, канд. держ. упр., Н. В. Галуган, Т. Ю. Гейко, Д. М. Гладких, д-р. екон. наук, А. А. Головка, канд. політ. наук, І. В. Гущук, канд. мед. наук, А. О. Двігун, д-р. екон. наук, А. Л. Депко, Л. А. Жураковська, О. І. Їжак, Ю. В. Касперович, канд. екон. наук, О. П. Коваль, д-р. екон. наук, Л. С. Лисогор, д-р. екон. наук, О. П. Максименко, О. А. Малиновська, д-р. держ. упр., М. П. Марцинюк, канд. іст. наук, В. В. Нестеренко, Д. І. Олійник, д-р. екон. наук, Д. С. Покришка, В. М. Русан, канд. екон. наук, І. В. Ус, канд. екон. наук, А. О. Филипенко, О. Д. Фірсова, канд. мед. наук, В. В. Химинець, д-р. екон. наук, А. В. Шевченко, канд. екон. наук, О. В. Шевченко, канд. екон. наук, Л. Г. Шемаєва, д-р. екон. наук, Л. Д. Яценко.

Рецензенти:

Е. М. Лібанова, директор Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, академік НАН України, д-р. екон. наук, проф.;

В. В. Юрчишин, директор економічних і соціальних програм Центру Разумкова, д-р. держ. упр.

Загальною редакцією д-ра екон. наук, засл. економіста України Я. А. Жаліла

У45 **Україна** після коронакризи – шлях одужання : наук. доп. / [Я. А. Жаліло (кер. авт. кол.), Я. Б. Базилюк, С. В. Ковалівська, О. О. Коломієць та ін.] ; Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ : НІСД, 2020. – 304 с.

ISBN 978-966-554-326-8

Охарактеризовано сутність глобальної кризи, спричиненої поширенням пандемії COVID-19, що розглядається як системний біологічно-суспільно-економічний феномен – коронакриза. Встановлено особливості впливу коронакризи на інституційні відносини та надано прогнозне бачення інституційного устрою глобальної економіки в посткризовий період. Проаналізовано вплив карантинних заходів на економіку України, оцінено подальший розвиток ситуації в умовах системного впливу коронакризи та ризиків глобальної економічної депресії. На цій основі сформульовано розгорнуті структуровані рекомендації щодо побудови політики подолання наслідків коронакризи та активізації економічного й соціального розвитку держави.

Для фахівців у сферах економічної, соціальної, регіональної політики, державного управління та місцевого самоврядування, науковців та аналітиків.

УДК 33(477):339.747+616-036.21

ISBN 978-966-554-326-8

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2020

ЗМІСТ

Список умовних скорочень	4
1. Діагноз	5
2. Анамнез	15
2.1. Лікування (карантин).....	15
2.2. Побічні наслідки (виміри економічного впливу карантину)	25
2.2.1. Макроекономічний вимір	25
2.2.2. Секторальний вимір	41
2.2.3. Соціальний вимір	49
2.2.4. Просторовий вимір	62
2.3. Ускладнення	72
2.3.1. Ситуація у бюджетній сфері	73
2.3.2. Проблеми грошово-кредитної сфери	82
2.3.3. Системні вимоги для антикризової політики	90
3. Епікрайз	97
3.1. Світ після пандемії	97
3.1.1. Перспективи розвитку коронакризи та зміна рушів глобальної економічної динаміки	97
3.1.2. Перспективи розвитку світової торгівлі	108
3.1.3. Зміни споживчих настроїв та вподобань	112
3.1.4. Нові пріоритети бізнес-стратегій.....	117
3.1.5. Нове розуміння національної безпеки	125
3.1.6. Глобальні зміни політики та рецидиви авторитаризму	132
3.1.7. Вплив коронакризи на субнаціональних рівнях	139
3.1.8. Глобалізація 3.0 у посткризовий період	145
3.2. Україна після коронакризи	150
3.2.1. Посткоронавірусна суспільно-політична ситуація	150
3.2.2. Секторальні ефекти коронакризи	158
3.2.3. Підприємництво у посткризовий період	167
3.2.4. Зміна підвалин фінансової стійкості	174
3.2.5. Зміни на ринках праці та трудова міграція	177
3.2.6. Нові виклики для системи охорони здоров'я	184
3.2.7. Зміни в організації сфери освіти	190
3.2.8. Пріоритети регіонального розвитку в період виходу з кризи	193
3.2.9. Нові форми просторового розвитку	197
3.2.10. Нові ролі й можливості громад та виклики для децентралізації	202
3.2.11. Національні виміри протиепідемічної стійкості.....	206
4. Рецепти	211
4.1. Динамізація відновлення економічного зростання в умовах протиепідемічних обмежень та глобальної рецесії	213
4.2. «Перезавантаження» підприємництва	236
4.3. Адаптація ринків праці	242
4.4. Проактивні антикризові напрями грошово-кредитної політики	250
4.5. Державні фінанси в антикризовій політиці	257
4.6. Розбудова системи охорони громадського здоров'я	266
4.7. Підвищення протиепідемічної стійкості суспільства	276
4.8. Реформування системи соціального захисту	281
4.9. Регіональні виміри антикризової політики	285
Висновки	295
Додаток	302

Список умовних скорочень

COSME (англ.) – Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises	НАДУ – Національна академія державного управління при Президентові України
COVID-19 (англ.) – Corona Virus Disease 2019	НБУ – Національний банк України
SARS-CoV-2 (англ.) – Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2	НСЗУ – Національна служба здоров'я України
AMP – агенція місцевого розвитку	ОВДП – облігації внутрішньої державної позики
APP – агенція регіонального розвитку	ОДА – обласна державна адміністрація
ВВП – валовий внутрішній продукт	ОЕСР – Організація з економічного співробітництва та розвитку
ВЕФ – Всесвітній економічний форум	ОЗДП – облігації зовнішньої державної позики
ВООЗ – Всесвітня організація охорони здоров'я	ОМС – орган(и) місцевого самоврядування
ВПО – внутрішньо переміщені особи	ОСББ – організація співвласників багатоквартирного будинку
ГЛСВ – глобальні ланцюги створення вартості	ОСН – організація самоврядування населення
ДП – державне підприємство	ОТГ – об'єднана територіальна громада
(Д)СЕС – (державна) санітарно-епідемічна служба	ПАТ – публічне акціонерне товариство
ДФРР – Державний фонд регіонального розвитку	ПДВ – податок на додану вартість
ЄБРР – Європейський банк реконструкції та розвитку	ПДФО – податок на доходи фізичних осіб
ЄІБ – Європейський інвестиційний банк	ПІІ – прямі іноземні інвестиції
ЄСВ – єдиний соціальний внесок	ПЛР – полімеразна ланцюгова реакція
ЗАТ – закрите акціонерне товариство	РРО – реєстратор розрахункових операцій
ЗАТ – заклад вищої освіти	СОТ – Світова організація торгівлі
ІВБГ – індекс виробництва базових галузей	ТОВ – товариство з обмеженою відповідальністю
КЗпП – Кодекс законів про працю	ТПВ – тверді побутові відходи
КМУ – Кабінет Міністрів України	ФАП – фельдшерсько-акушерський пункт
КНП – комунальне некомерційне підприємство	ФОП – фізична особа – підприємець
Комісія ТБНС – Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій	ФП – фельдшерський пункт
МВФ – Міжнародний валютний фонд	ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України	ЦПМСД – центр первинної медико-санітарної допомоги
МП – мале підприємство	ЦСР – Цілі сталого розвитку ООН
МСП – малі й середні підприємства	ЮНКТАД – Конференція ООН з торгівлі та розвитку

1. ДІАГНОЗ¹

Новітній штам коронавірусу, що отримав назву SARS-CoV-2, викликає гостру респіраторну хворобу COVID-19. Він увійде в історію людства не лише через системність і непередбачуваність впливу на організм людини, а й через стрімке глобальне поширення у людській спільноті. Людство неодноразово зазнавало глобальних пандемій. Проте це – **перший у новітній історії досвід, коли сuto біологічний чинник набув практично самостійного життя у соціальній площині** та виявив надпотужну дієвість у впливі на політико-правову, соціально-економічну сферу, міждержавні відносини та уклади життя спільнот. Фактично лише *потенційний* ризик захворювання за відсутності безпосередніх практичних показань до протиепідемічних заходів (в Україні жорсткі карантинні заходи було запроваджено, коли кількість виявлених заражень становила одиниці) став достатнім чинником для ухвалення владами (та прийняття спільнотами!) адміністративних рішень, які блокували більшість особистих, економічних і політичних свобод, а у низці країн, причому не лише тоталітарного типу на кшталт Російської Федерації, мали наслідком упровадження тотального контролю над переміщеннями та контактами громадян.

Безвідносно до реального рівня небезпечності SARS-CoV-2, яка, наше переконання, адекватно може оцінюватися лише за підсумками принаймні багатомісячних спостережень і досліджень, мережева «свідомість» нерідко не без впливу цілеспрямованих інформаційних операцій² створила «коронавірус» як

¹ Діагноз – «мистецтво» встановлення хвороби за її ознаками та симптомами (Див.: Webster's New World Dictionary. URL: <https://slovar-vocab.com/english/merriam-webster-dictionary.html>).

² Оцінка спеціальними службами Королівства Бельгія актуальних загроз національній безпеці / Центр зовнішньополітичних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/belgiya-national-bezpeka_0.pdf

самостійний інформаційно-мережевий артефакт³. Він набув поширення за власними мережевими законами, і саме він став основним дієвим чинником, що зумовив перебудову ієархії цінностей індивідуумів і спільнот під впливом очевидного ризику для базових цінностей – здоров'я та життя, відповідного формування суспільних очікувань з приводу дій влади на регіональному та національному рівнях, необхідних для протистояння цим ризикам. А як наслідок – і фактичне «змагання» національних урядів щодо ефективнішої відповідності цим очікуванням. **Отже, через поєднання безпосереднього біологічного впливу оголошеної ВООЗ пандемії COVID-19 та мережової «інфодемії» «коронавірусу» глобальна спільнота у березні 2020 р. занурилася в глибоку системну кризу.**

Ця криза має абсолютно нестандартний характер.

По-перше, вона не є «класичною» *епідемічною* кризою. На цьому етапі розвитку пандемії (на час написання доповіді – початок червня 2020 р. – загальна кількість виявлених випадків COVID-19 у світі становила 6,2 млн осіб, померло з виявленим зараженням цим вірусом – 374 тис. осіб) її масштаб є нікчемним, щоб завдати економічної шкоди через тимчасове вибуття активних працівників і надто щоб спричинити демографічні зміни, а також надмірно обтяжувати національні економіки витратами на лікування хворих. Втрата трудового потенціалу відбувається виключно через адміністративні обмеження у вигляді карантинних заходів, а отже, може бути стрімко відновлена в разі скасування цих обмежень. Наростання негативних економічних наслідків вилучення значних мас активних працівників з економічного життя призводить до чергового переформатування індивідуальних ціннісних пріоритетів та збільшення протестних настроїв, які змушують уряди пришвидшувати припинення карантину. **Отже, протиепідемічні політики, що їх було запущено під дією політико-біологічних чинників, надалі еволюціонують під впливом політико-економічних міркувань.**

³ Полегкий О. Дискурс пандемії та біополітика колективного тіла. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/maybutnye-svitu-shcho-zminitsya-dlya-lyudstva-pislyapandemiji-ostanni-novini-50087581.html>

По-друге, ми не маємо справу з «класичною» *економічною кризою*. Різке зниження економічної активності відбулося не внаслідок накопичення внутрішніх суперечностей економічних систем відповідно до економічних циклів. Попри перманентне виявлення певними експертами вже протягом низки років ознак циклічної депресії та реальні вияви сповільнення економічної динаміки провідних економік світу наприкінці 2019 р., прогнози міжнародних організацій щодо динаміки глобальної економіки в «довірусний» період до останнього часу були вельми позитивними. Економічний локдаун стався в результаті штучного гальмування економічних процесів карантинними обмеженнями та/або через різку зміну поведінки й уподобань основних суб'єктів ринків. Отже, й відновлення активності після пом'якшення обмежень може відбуватися значно динамічніше, ніж за типової посткризової депресії. Проте що довшою є вимушена бездіяльність бізнесу, то проблематичнішим буде таке відновлення – через процеси деградації, неминучі для капіталу, оборот якого зупинено чи різко сповільнено. Накопичення заборгованостей і неплатежів, руйнування налагоджених ланцюгів постачання, псування товарних запасів і погіршення стану непрацюючого обладнання та невикористуваних приміщень, втрата частини персоналу через вимущені звільнення, втрата ринкових ніш, необхідність пристосування до нових умов діяльності – ось далеко не повний перелік обтяжливих умов, спроможних поглибити посткризову депресію. **Через структурний характер цих чинників звична антициклічна політика є неефективною.** До того ж її застосування в умовах «недозрілості» циклічної кризи може «розтягнути» попередній цикл, створити нециклічний локальний «пік» пожавлення, що у подальшому посилить ймовірність і глибину наступної циклічної кризи, яка може розгорнутися саме у період спроб виходу з депресії, викликаної карантинними обмеженнями.

По-третє, криза супроводжується драматичними змінами у *стандартах поведінки* основних «гравців» ринків економічного простору. Змінюються споживчі настрої та підприємницькі очікування, навіть за відсутності явних карантинних обмежень люди стають значно поміркованішими щодо видів діяльності, які передбачають соціальні контакти, а бізнес відповідає на високий

рівень невизначеності гальмуванням інвестиційних інтенцій та (за можливості) накопиченням резервів. Національні уряди прагнуть зберігати протиепідемічну стійкість через впровадження спеціальних умов економічної діяльності, які обмежують соціальні контакти, переосмислюють місця їхніх країн у глобальній економіці, посилюється схильність до протекціоністських кроків. Ці зміни не можна скасувати разом з карантинними обмеженнями – навпаки, послаблення відчуття захищеності в умовах «інфодемії» (особливо в разі наступних сплесків захворюваності через відновлення соціальних контактів), принаймні у короткостроковому періоді, робитиме їх відчутнішими. **Поведінкові зміни призводять до неочікуваних реакцій на важелі економічної політики, змінюють конкурентне середовище та зумовлюють переформатування бізнес-моделей і можуть стати головним чинником посткризової депресії.**

Через унікальний характер нинішньої кризи цілком обґрунтованим видається введення для її опису характерного терміна «коронакриза», що вже набув офіційного поширення, принаймні на рівні експертного середовища⁴.

Хвиля карантинних пом'якшень, яка спостерігається у світі з травня 2020 р., актуалізує проблему відновлення економічної активності та подолання посткризової депресії. Разом з тим Генеральний директор ВООЗ Т. А. Гебрейесус на початку травня офіційно наголосив на ризикованості надто швидкого виходу з карантину та необхідності продовження протиепідемічних заходів, зокрема постійного поширення тестування, відстеження контактів хворих, профілактичних заходів у місцях значного скупчення людей, контролю за можливим завезенням вірусу з-поза меж країн⁵. На думку голови Всесвітньої медичної асоціації Ф. У. Монтгомері, криза, пов'язана з поширенням коронавірусу, триватиме щонайменше до кінця року, а отже, людям

⁴ Див. напр.: Culture Lab Europe: Spaces for Solidarity / ECB Network. URL: <http://ecbnetwork.eu/ccis-coronacrisis-update-71-culture-lab-europe-spaces-for-solidarity/>

⁵ WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19-6 May 2020 / World Health Organization. URL: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---6-may-2020>

доведеться перебудувати «соціальне життя та трудову діяльність»⁶. Всесвітньо відомий своїми пессимістичними прогнозами професор Н. Рубіні цього разу, на нашу думку, слушно зауважує, що коронакриза лише унаочнила, як позаекономічні (зокрема, екологічні) збурення можуть викликати економічний хаос – й пандемії, так само як і катастрофічні наслідки кліматичних змін, будуть дедалі частішими, серйознішими та вартіснішими⁷.

Таким чином, забезпечення протиепідемічної стійкості (у широкому розумінні цього терміна) економік і спільнот стає самостійним вагомим чинником протидії посткризовій депресії.

Коронакриза стала «універсальним проявником» накопичених у глобальній спільноті невирішених суперечностей, подальше існування яких у нерозв'язаному вигляді є несумісним із можливостями сталого й збалансованого розвитку національних і міжнародних спільнот. **А отже, запущені процеси глибинних структурних змін, що виходитимуть далеко за межі протиепідемічних заходів і вибудовуватимуть конфігурації економічних систем, мають виявити більшу стійкість до депресивних впливів біосоціальних компонентів.**

Таким чином, глобальне пом'якшення протиепідемічних обмежень не означає відновлення допандемічного *status quo*, що, на переконання переважної більшості експертів, уже неможливе. А подолання поширення COVID-19 не означатиме завершення «коронакризи» через системний характер посткризової депресії (рис. 1). Сакраментальна фраза «світ ніколи не буде таким, як раніше», утім, не містить відповіді про сутнісне бачення цього зміненого світу. Межі імплементації нових стандартів у традиційні форми діяльності, очевидно, визначатимуться подальшою еволюцією пандемії COVID-19 і практичною ймовірністю появи наступних подібних пандемій.

⁶ Паливода А. Надія vs коронакриза. *Дзеркало тижня. Україна*. URL: https://dt.ua/macrolevel/nadiya-vs-koronakriza-342685_.html

⁷ Roubini, N. The Coming Greater Depression of the 2020s. *Project Syndicate*. 2020. Apr 28, URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04>

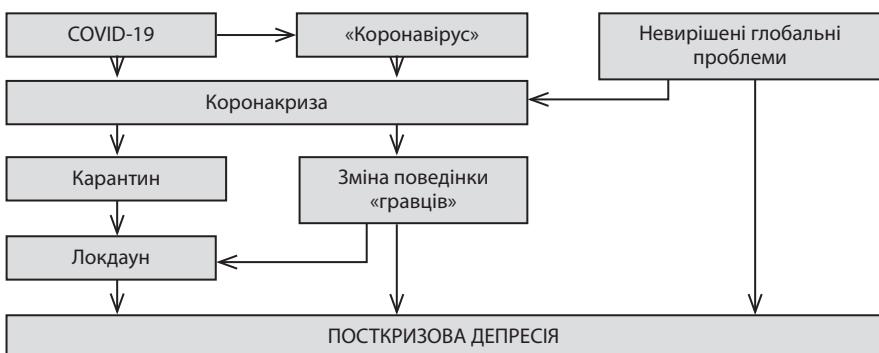


Рис. 1. Чинники посткризової депресії

Джерело: складено авторами.

Коронакриза є безпрецедентним викликом щодо спроможності реагувати на ризики високого ступеня невизначеності на всіх рівнях: від суб'єкта підприємництва та громади до органів державного управління, великих національних і транснаціональних компаній. Згадана невизначеність вирізняє не ризики чи загрози, які не піддаються прогнозуванню, а критерії та визначники стійкості. А отже, змушує зосереджувати увагу на сутнісних характеристиках економічних систем, досягненні їхньої інституційної та функціональної досконалості, адаптивності та гнучкості, зменшенні чутливості до чинників, що провокують ендогенні кризи. Це передбачає відповідне переформатування економічних і соціальних політик.

Коронакриза – це водночас можливість суттєвого пришвидшення давно назрілих структурних змін, додаткова мотивація економічної та суспільної модернізації, яка є невід'ємною умовою зміцнення стійкості економічних і соціальних систем. Разом з цим пришвидшується й можливість позбутися артикульованих коронакризою архаїчних складників, що досі обтяжували ці системи та гальмували їх структурні зміни. Зміна ціннісних пріоритетів модифікує композицію соціального капіталу й знижує структурну інертність, спрощує виходи з «інституційних пасток», насамперед через підвищення трансакційних для витрат збереження *status quo*.

Різке посилення структурної лабільності економічних і соціальних систем унаслідок позасистемного впливу коронакризи значно активізує інституційну конкуренцію. Тому питання побудови адекватних новим викликам економічних моделей залишається відкритим. Очевидно, що такі моделі не можна уніфікувати, а їхній дизайн залежатиме від вихідних параметрів економічних систем та базової інституційної архітектури відповідних національних спільнот. Разом із тим дискусійною є спроба деяких експертів поширювати тренд посилення ролі держави у соціальній сфері, охороні здоров'я, забезпечення соціальної дисципліни в економіці. Пророкування занепаду ліберальної моделі економіки залишає поза увагою об'єктивні тенденції автономізації чинних суб'єктів економічного простору (описані концепцією «імпліцитної лібералізації»⁸), які унеможливлюють відбудову негнучких ієрархічних вертикалей управління в економічному середовищі та зумовлюють невпинне поширення адаптивних мережевих моделей. Так само як очікування «кінця глобалізації» ігнорують виведення Глобалізації 3.0 через екстериторіальність мереж з-під контролю національних держав. Тому непоодинокі спроби *скористатися* кризою для імплементації інституційних моделей, які підміняють заходження адекватних системних рішень просуванням вузькокорпоративних цілей (де-факто вони розвертають ліберально-глобалізаційні тренди), матимуть локальний успіх лише у часових горизонтах, обмежених періодом реконсолідації функцій учасників мережевих структур щодо нових комбінацій глобальних ресурсів розвитку. Навіть у разі реалізації пессимістичного сценарію неконтрольованого розвитку пандемії анархізація національних просторів на основі інституційного плюралізму є набагато ймовірнішою, ніж їх консолідація силами владних ієрархій. Цільовий же оптимістичний сценарій передбачає відновлення стабільності національних і глобальної спільнот на основі ефективних інституційних моделей функціонального впливу взаємно комплементарних мереж.

⁸ Жаліло Я. А. Особливості реалізації економічної політики держави в умовах сучасних тенденцій суспільного розвитку. *Економічна теорія*. 2016. № 1. С. 39–52.

Потреба у відповідній державній антикризовій політиці для ефективного «одужання» України після коронакризи є очевидною. Антикризові заходи, які мають застосовуватися як на рівні державної політики, так і у стратегіях бізнесу, не можуть базуватися на готових рецептках з підручників, а повинні створюватися в адаптивному режимі, зважаючи на позиції, інтереси й бачення всіх дієвих суб'єктів суспільства, спиратися на синергію економічних, соціальних і біологічних підходів, ґрутове наукове опрацювання медико-біологічних та політико-економічних реалій.

Відзначений системний характер коронакризи застерігає від абсолютизації ролі держави як у власне протидії поширенню захворюваності, так і в подоланні посткризової депресії. Очікування щодо дієвості держави в цих сферах часто завищенні. Тому вкрай важливим є розуміння *солідарної відповіді* на виклики, що постали, з боку ключових соціальних груп – влади, бізнесу, громадян та організацій громадянського суспільства, а також територіальних рівнів – громад, регіонів, національних урядів і міжнародних інституцій. Спільні для зазначених суб'єктів виклики потребують спільних, солідарних відповідей⁹.

У пропонованій доповіді автори не ставлять за мету аналізувати власне перебіг пандемії, оцінювати й прогнозувати поширення захворювання та його наслідки. **Наше переконання, незалежно від моделі подальшого розвитку захворюваності безальтернативним є завдання реабілітації економіки після періоду «тотального» карантину та адаптації її до можливості повноцінного функціонування в умовах гнучких карантинних обмежень невизначеної тривалості.** Перемога над коронакризою може і повинна бути досягнута раніше, ніж пандемія COVID-19 стане надбанням історії. Тому ключовими є питання економічної та соціальної політики, які й стали предметом дослідження. Це жодним чином не заперечує необхідності одночасного опрацювання іншими фахівцями проблем політико-правової моделі посткризового суспільства, морально-етичних і соціокультурних аспектів нових життєвих укладів,

⁹ Дардо П., Лаваль К. Політичне випробування пандемією. // *Спільне: журнал соціальної критики*. URL: <https://commons.com.ua/uk/politichne-viprobuvannya-pandemiyi/>

перебудови інформаційного середовища під впливом «інфодемії», медико-санітарних аспектів протидії COVID-19 тощо. Навпаки, такі комплементарні дослідження дозволили б оптимізувати побудову посткоронавірусної моделі суспільства.

Сприймаючи коронакризу як свого роду «гібридне» захворювання суспільства, яке має біологічну та соціальну природу, автори досліджують «анамнез» «хвороби» – глибину ураження економіки України в регіональному та секторальному вимірах впливом ризиків захворюваності на COVID-19 і заходів щодо запобігання його поширенню. Це дозволяє описати коронакризу як розгорнутий «діагноз»: її «епікрайз» – умови, в яких існуватимуть після проходження гострої фази кризи світ та Україна, а також, здійснюючи певний форсайт майбутніх змін коротко- та довгострокової перспективи, автори цього дослідження пропонують бачення «курсу лікування» і «рецептів» засобів подолання кризи, виходу з посткризової депресії у вигляді певних консолідованих взаємопов'язаних стратегій в економічній та соціальній сферах.

2. АНАМНЕЗ¹⁰

2.1. Лікування (карантин)

Активні кроки щодо протидії поширенню захворюваності на COVID-19 здійснюються в Україні з 12 березня 2020 р. Обрана модель жорстких карантинних обмежень спрямована на максимальне відтермінування досягнення «піку» захворюваності («згладжування кривої») з метою послаблення навантаження на систему охорони здоров'я та зміцнення її потенціалу через додаткові організаційні заходи та фінансування.

Основні позиції карантинних обмежень, визначені Постановою КМУ від 11 березня 2020 р. № 211¹¹, полягали в таких заборонах:

- 1) перебування в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту; пересування групою у кількості більше ніж двоє осіб,крім випадків службової необхідності; перебування в громадських місцях осіб віком до 14 років без супроводу дорослих;
- 2) відвідування закладів освіти її здобувачами;
- 3) проведення всіх масових культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших заходів;
- 4) роботи суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, зокрема закладів побутового та торговельного обслуговування населення (крім роздрібної торгівлі продуктами харчування, пальним, засобами гігієни, лікарськими засобами та виробами медичного призначення, засобами зв'язку,

¹⁰ *Анамнез* – попередня історія хвороби пацієнта (Див.: Webster's New World Dictionary. URL: <https://slovar-vocab.com/english/merriam-webster-dictionary.html>).

¹¹ Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-п>

провадження банківської та страхової діяльності), закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів, інших розважальних закладів, фітнес-центрів, закладів культури;

5) регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні; перевезення пасажирів метрополітенами міст Києва, Харкова і Дніпра; перевезення пасажирів залізничним транспортом у всіх видах внутрішнього сполучення (за винятком спецрейсів за погодженням з Мінінфраструктури і МОЗ).

Карантин, початково визначений терміном до 3 квітня, тричі подовжувався. Національна поліція вживала адміністративних заходів у разі порушення заборон – загалом станом на початок травня складено понад 10 тис. адміністративних протоколів про порушення¹².

З травня 2020 р. Кабінет Міністрів України почав послаблювати обмеження на умовах адаптивного карантину. З 1 травня дозволено відкрити продовольчі ринки. З 11 травня знято низку обмежень щодо¹³:

- відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, спортивних та дитячих майданчиків на вулиці;
- діяльності закладів громадського харчування на винос, літніх майданчиків просто неба в закладах громадського харчування, торгівлі непродовольчими товарами в магазинах;
- діяльності музеїв, музеїв просто неба та історико-культурних заповідників;
- роботи стоматологічних закладів, салонів краси та перукарень, закладів побутового обслуговування;

¹² Нацполіція склала понад 10,3 тис. адмінпротоколів за порушення карантину (04.05.2020 р.). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/arsen-avakov-nacpoliciya-skllala-ponad-103-tis-adminprotokoliv-za-porushennya-karantinu>

¹³ Опубліковано постанову Уряду про послаблення карантинних обмежень (07.05.2020 р.). URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/opublikovano-postanovu-uryadu-pro-poslablennya-karantinnih-obmezhen>

- тренування спортсменів національних збірних команд;
- діяльності адвокатів, нотаріусів, аудиторів та психотерапевтів;
- діяльності підприємств, які працюють у галузі ЗМІ;
- здійснення кіно- та відеозйомок, репетицій у театрах, цирках, концертних організаціях, художніх колективах до 50 осіб та без глядачів.

Таким чином, загальна тривалість «жорсткого» карантину становила в Україні два місяці.

З 25 травня 2020 р. здійснено перехід на адаптивні карантинні обмеження, жорсткість яких визначається епідемічною ситуацією у конкретному регіоні. За належного зниження виявлення нових випадків захворювання у відповідних регіонах поновлювалися (з санітарними обмеженнями) рух транспорту, діяльність закладів громадського харчування, робота дитячих садків, продуктові ярмарки тощо (рис. 2).

ЕТАПИ ВИХОДУ З КАРАНТИНУ ТА ПЛАН ЗНЯТтя ОБМЕЖЕНЬ

КАРАНТИН	ЕТАП 1	ЕТАП 2	ЕТАП 3	ЕТАП 4	ЕТАП 5
УМОВА					
Постійний приріст виявлених випадків хворих у лікарні	• Контроль над розповсюдженням, доступність медичних ресурсів	• Зменшення випадків. Розвантаження медичної системи	• Вивільнення медичної системи від хворих	• Повний контроль над осередками	• Примінення внутрішньої передачі вірусу
Постійний надходження випадків серед усіх протестованих не змінюється або щоденне відхилення утримувалось в межах 5%	Протягом 10 діб поспіль зменшується випадки серед усіх протестованих у країні щоденне знижується, щоденна кількість сіб, які одужали, стала або зростає	Протягом 10 діб поспіль зменшується випадки серед усіх протестованих у країні щоденне знижується, кількість нових випадків зменшується	Протягом 10 діб поспіль зменшується випадки серед пацієнтів з COVID-19 менше ніж на 10%	Протягом 10 діб поспіль, кількість нових не позадуєніх собою випадків щоденне менше ніж 5 на область	Подальні випадки, не пов'язані виключно з імпортованним захворюванням
ЗНЯТТЯ ОБМЕЖЕНЬ					
• Поточна ситуація • Діють усі заборони, прописані у постанові №221	• Паркови, сквери, зони відпочинку, лісопаркові та прибережні зони (орін дітичних найдавників) • Часовина об'єктів промислової промисловості • Тренажери у комерційних відділах спорту	• Побутове обслуговування населення • Постачання навчання выпускників класів у школах, підготовка до проведення ЗНО	• Спортивні та дитячі найдавники • Заклади освіти (окрім Метрополітен (спецперевезення)) • Міжнародне транспортне сполучення в межах областей	• ТРЦ (без розважальних зон та підлогових найдавників) • Театри та кінотеатри • Спортивні залі та фітнес-центри • Готелі • Віртуальне спортивних змагань, у яких беруть участь не більше 50 осіб без глядачів	• Метрополітен та весь наземний громадський транспорт • Торгово-розважальні комплекси та інші розважальні заклади • Спортивні залі та фітнес-центри • Заклади громадського харчування • Заклади культури • Заклади освіти • Планова медицина та стоматологічна допомога
! Зняття обмежень в усіх сферах відбувається виключно беззпечних умов та виконанням нових правил роботи і обслуговування усіх закладів	• Оптика та родійна торгівля непродовільним товарами • Каф'єрі (обслуговування на вініс) • Автомобіль, веломагазини, велопрокат • Нотаріус, адвокати, аудитори	• Побутове обслуговування населення • Постачання навчання выпускників класів у школах, підготовка до проведення ЗНО	• Спортивні та дитячі найдавники • Заклади освіти (окрім Метрополітен (спецперевезення)) • Міжнародне транспортне сполучення в межах областей	• ТРЦ (без розважальних зон та підлогових найдавників) • Театри та кінотеатри • Спортивні залі та фітнес-центри • Готелі • Віртуальне спортивних змагань, у яких беруть участь не більше 50 осіб без глядачів	• Складуванням та обробкою, крім встановлено місцевою владою в окремих адміністративно-територіальних одиницях

Рис. 2. Етапи виходу з карантину COVID-19 і план скасування обмежень в Україні
(станом на травень 2020 р.)

Джерело: Урядовий портал.

Безпрецедентні обмеження економічної діяльності в Україні разом з гальмівним впливом для її експортօрієнтованої економіки з боку протиепідемічних обмежень у багатьох країнах світу викликали оперативну реакцію щодо послаблення відповідних негативних економічних та соціальних наслідків. Ухвалення Верховною Радою України низки законів, зокрема «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» (від 17.03.2020 р.) та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» (від 17.03.2020 р.), започаткувало створення нормативно-правової бази для низки важливих кроків щодо зниження соціально-економічних ризиків, пов’язаних із запобіганням поширенню коронавірусної хвороби.

У результаті перегляду основних макропоказників на позачерговому пленарному засіданні Верховної Ради України 13 квітня 2020 р. ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»¹⁴. У рамках змін оптимізовано видатки Державного бюджету та утворено Фонд боротьби з коронавірусом в обсязі 64,7 млрд грн для фінансування першочергових та пріоритетних напрямів протидії поширенню COVID-19 (детальніше здійснені зміни розглядаються у підрозділі 2.3).

Податкова підтримка громадян та бізнесу у період протидії поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 станом на травень 2020 р. складалася з трьох «пакетів» законодавчих змін, які приймалися на позачергових сесіях Верховної Ради України.

У «першому пакеті» від 17.03.2020 р. запроваджено звільнення від штрафних санкцій за порушення податкового законодавства, мораторій на податкові та інші перевірки, двомісячні пільги з плати за землю та податку на нежитлову нерухомість

¹⁴ Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» : Закон України від 13.04.2020 № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20>

(березень-квітень 2020 р.), звільнення ФОП від сплати ЄСВ за себе (березень-квітень 2020 р.), відтермінування на три місяці розширення сфери застосування РРО (касових апаратів) тощо¹⁵.

З метою підтримання малого бізнесу у «другому пакеті» змін від 30.03.2020 р. органам місцевого самоврядування надано право у 2020 р. вносити зміни до вже ухвалених рішень про встановлення місцевих податків та зборів щодо зменшення ставок єдиного податку. Так, сільські, селищні, міські ради можуть ухвалювати самостійні рішення щодо звільнення від сплати єдиного податку платників I та II груп упродовж бюджетного року. Відповідні рішення щодо платників податків заборонених під час карантину видів діяльності ухвалені, наприклад, у м. Львові на період квітня–червня, м. Чернівці – на період травня–червня, м. Житомирі та м. Івано-Франківську – на квітень 2020 р. тощо. Також «другим» пакетом здійснено довгоочікуване підвищення лімітів річного доходу для I–III груп платників єдиного податку. Разом з тим відбулося скорочення з двох до одного місяця пільг щодо плати за землю та податку на нежитлову нерухомість¹⁶.

Крім того, законодавчо ухвалено низку норм для підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та обладнання (зокрема, звільнення від ПДВ операцій з їх ввезення та постачання, встановлення пільгової ставки акцизного податку на етиловий спирт для виробництва дезінфекційних засобів). Для громадян у частині податку на доходи фізичних осіб розширено право застосування податкової знижки на випадки лікування від COVID-19. Для бізнесу в частині податку на прибуток підприємств знято обмеження на визнання витрат щодо благодійної допомоги із протидії захворюванню на COVID-19 (раніше

¹⁵ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 533-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-20>

¹⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>

був встановлений ліміт у розмірі 4 % від оподатковуваного прибутку компанії за попередній звітний рік, а на суму перевищення потрібно було збільшувати прибуток до оподаткування).

На тлі невизначеності дати завершення карантину «*третім пакетом*» податкових заходів від 13.05.2020 р. з метою підтримання бізнесу здійснено «м'яке» подовження терміну незастосування штрафних санкцій за порушення податкового законодавства, нарахування пені та мораторію на проведення перевірок по останній календарний день місяця (включно), в якому завершується дія карантину (раніше – до 31 травня 2020 р.). Крім того, передбачено продовження звільнення ФОП від сплати ЄСВ за себе (за травень 2020 р.). Можливості зменшення місцевими радами ставок упродовж 2020 р. поширено з єдиного податку також на плату за землю та податок на нерухоме майно щодо об'єктів нежитлової нерухомості¹⁷.

У банківській сфері карантинні обмеження зачепили лише механізм безпосереднього спілкування клієнтів з працівниками банків та були цілком адекватними епідемічній ситуації (масковий режим, соціальна дистанція у приміщеннях відділень та чергах до кас тощо). Разом із тим тимчасове фізичне закриття банками частини відділень іноді створювало певні незручності для клієнтів з точки зору доступності онлайн-сервісів. Зазначені обставини актуалізували проблеми цифрового розриву між різними верствами населення та поколіннями, довели необхідність суттєвого підвищення рівня фінансової інклузії та фінансової грамотності фізичних осіб різних вікових категорій, подальшої активної цифровізації банківських операцій.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» зменшив вимогу щодо мінімального

¹⁷ Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо додаткової підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13.05.2020 № 591-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-IX>

розміру статутного капіталу банку з 500 до 200 млн грн (чинні норми законодавства вимагали від банків поступового збільшення розміру статутного капіталу до 500 млн грн до 11.07.2024 р.) та продовжено із 01.08.2020 р. до 01.08.2024 р. дію Закону України «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків», що дозволяє банкам: проводити реорганізацію шляхом приєднання за спрощеною процедурою; застосовувати спрощену процедуру капіталізації, припиняти банківську діяльність за власною ініціативою без ліквідації юридичної особи¹⁸.

З метою протидії зростанню інфляції у період протидії поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 внесено зміни до ст. 165-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення порядку формування та застосування цін і тарифів», спрямовані на обмеження спекулятивного тиску на ціни¹⁹.

НБУ вжито низку заходів для збільшення ліквідності банківської системи та розширення її можливостей для кредитування реального сектору економіки. Так, з 23 квітня 2020 р. знижено облікову ставку на 2 в. п. до 8 %, а з 12 червня 2020 р. – до 6 %, що є найнижчим рівнем за історію незалежної України. Крім цього, з боку НБУ запроваджено такі заходи:

- запроваджено механізм довгострокового рефінансування банків терміном до 5 років за плаваючою ставкою, яка дорівнюватиме обліковій ставці, що надаватиметься шляхом проведення кількісних тендерів без обмеження обсягу;

- тимчасово на період дії надзвичайних заходів призупинено виїзні перевірки банків та інших фінансових установ²⁰, а також

¹⁸ Верховна Рада пом'якшила вимоги до мінімального капіталу банків з 500 до 200 млн грн. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/verhovna-rada-pomyakshila-vimogi-do-minimalnogo-kapitalu-bankiv-z-500-do-200-mln-grn>

¹⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019) : Закон України від 30.03.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>

²⁰ Національний банк зупинив виїзні перевірки банків та інших фінінставнов на період надзвичайних заходів. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/natsionalnyi-bank-zupiniv-viyizni-perevirki-bankiv-ta-inshih-finustanov-na-period-nadzvichaynih-zahodiv>

тимчасово скасовано тарифи за платежі в Системі електронних платежів для банківських установ²¹;

– змінено алгоритм розрахунку зобов'язань банків, що підлягають обов'язковому резервуванню²², для збільшення ліквідності банківської системи;

– надано рекомендації²³ банкам щодо реструктуризації кредитів позичальникам, які постраждали через обмеження, пов'язані з пандемією, впровадження «кредитних канікул», а також щодо утримання від розподілу прибутків через виплату дивідендів щонайменше до жовтня 2020 р.;

– суттєво пом'якшено низку вимог до банків, пов'язаних з термінами та процедурою управління проблемними активами²⁴.

З метою забезпечення стійкості національної фінансової системи пріоритетом залишається співпраця з міжнародними фінансовими організаціями та країнами-партнерами. Міжнародний валютний фонд і Україна погодили економічну політику за новою програмою кредитування у форматі stand-by на суму 5 млрд дол. США, яка розрахована на 18 місяців. Крім того, 05.05.2020 р. підписано угоду зі Світовим банком про позику для додаткового фінансування проекту «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», відповідно до якої Україна отримає додаткові 150 млн дол. США на підсилення системи соціальної підтримки українців, з них 50 млн дол. США – на підтримання вразливих верств населення у період

²¹ Тарифи за платежі у СЕР тимчасово скасовані. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/tarifi-za-plateji-u-sep-timchashovo-skasovani>

²² Про внесення змін до рішення Правління Національного банку України від 23 листопада 2017 року №752-рш : Рішення Правління НБУ від 26.03.2020 № 224-рш. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/pb20069?an=1>

²³ Про особливості застосування вимог Положення про визначення банками України розміру кредитного ризику за активними банківськими операціями у зв'язку із запровадженням обмежувальних заходів : Постанова Правління НБУ від 26.03.2020 № 39. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/law/26032020_39.pdf

²⁴ Про особливості застосування вимог деяких нормативно-правових актів і внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України в зв'язку з установленням карантину та запровадженням обмежувальних заходів : Постанова Правління НБУ від 03.04.2020 № 46. URL: https://bank.gov.ua/legislation/Resolution_03042020_46

епідемії коронавірусу. Тоді ж Рада ЄС схвалила пропозицію Єврокомісії про виділення 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги Україні для подолання економічних наслідків пандемії коронавірусу. Ця фінансова допомога надаватиметься у вигляді позик на вигідних умовах протягом 12 місяців з моменту затвердження їх виділення.

Пандемія COVID-19 стала, по суті, першим після розпочатого процесу децентралізації серйозним випробуванням управлінської спроможності громад. Не применшуючи ролі держави, варто зазначити, що саме місцеве самоврядування опинилося на вістрі протидії поширенню захворюваності. Це стосується оперативного реагування на викиди пандемії – загальної організації карантинних та протиепідемічних заходів на місцях, роботи щодо забезпечення умов для життєдіяльності ОТГ, зокрема забезпечення медиків, працівників адміністрації громади засобами індивідуального захисту та дезінфекції, закупівлі медичного обладнання, організації роботи з населенням в умовах карантину, роботи щодо дезінфекції вулиць, будинків, підтримання вразливих верств населення, комунікації з населенням та представниками бізнесу, планування витрат в умовах скорочення надходжень до бюджетів, що зумовлені запровадженням пільг для представників бізнесу. Фактично у перші тижні карантину швидкими темпами відбувалося перезавантаження моделей соціального захисту населення, співпраці з місцевим бізнесом, використання бюджетних коштів в умовах пандемії.

У Постанові КМУ № 211 не визначено комплексу специфічних завдань та сфер відповідальності органів місцевого самоврядування щодо запобігання захворюваності на COVID-19. Натомість саме обласним та Київській державним адміністраціям доручено облаштувати спеціалізовані заклади для організації обсервації (ізоляції); встановити особливий режим на в'їздах і виїздах на/з території областей громадян і транспортних засобів; створити на в'їздах і виїздах на/з території областей контрольно-пропускні пункти; організувати дезінфекційні заходи у житлових, виробничих, навчальних, санітарно- побутових та інших приміщеннях, будівлях і спорудах (п. 11).

Разом з тим чинне законодавство України не визначає чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить ухвалення в межах, визначених Законом, рішень з питань боротьби з епідеміями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 45, ст. 26). Закон України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що «місцеві державні адміністрації не мають права втрутатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень» (ст. 35), ѹ водночас відноситься до повноважень місцевих державних адміністрацій вжиття заходів «щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації». До власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать також організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; затвердження маршрутів і графіків руху, правил користування міським пасажирським транспортом незалежно від форм власності, а до делегованих – встановлення, за погодженням з власниками, зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності.

Зазначене створило підстави для колізій у практичній площині імплементації норм законодавства, які полягали в асиметричності застосування карантинних обмежень, неузгодженості дій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, регулювання обмежувальних заходів значною мірою покладалося на регіональні інтерпретації норм законодавства, що, у свою чергу, подекуди ставало джерелом конфліктів.

Упровадження протиепідемічних заходів у регіонах України мало специфічні риси.

1. Ініціатива щодо впровадження обмежень належала органам місцевого самоврядування в містах, в той час як реакція облдержадміністрацій запізнювалася. Так, в Одеській області першими видали розпорядження щодо обмежувальних заходів одеський та ізмаїльський міські голови; в Дніпропетровській

області повноваження були розмежовані між обласним центром і рештою території області, у першому випадку рішення приймалося на рівні громади, у другому – місцевими органами влади; в Запорізькій області на початковому етапі мала місце спроба на рівні громади обласного центру не вводити деякі обмеження, запроваджені на загальнодержавному рівні.

За таких умов уведення зрештою жорстких обмежувальних заходів за відсутності чіткого законодавчого розмежування повноважень певною мірою стало наслідком політичних міркувань, пов'язаних з майбутніми місцевими виборами, у відповідь на переважання серед потенційних виборців прагнень до ізоляції. А проте на етапі пом'якшення карантинних обмежень нерозмежованість повноважень та компетенцій рівнів на інститути влади в цій сфері створила передумови для ухвалення органами місцевого самоврядування рішень, які виходили з міркувань не про тиепідемічного захисту, а набуття політичного капіталу в умовах «супільної втоми» від карантину.

2. Особливості застосування на регіональному рівні заходів *у сфері транспорту та дотримання на ньому протиепідемічних заходів* залежали від рішень місцевої влади та їх узгодженості з обласним та національним рівнем. Зокрема, у сфері міського транспорту переважно було заборонено регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом, водночас це збільшило навантаження на міський електротранспорт. На роботу міського транспорту також вплинула заборона роботи авто- та залізничного міжміського сполучення. Через заборону приміських сполучень у низці регіонів працівники життєзабезпечувальних галузей, зокрема медики, мали труднощі дістатися до робочих місць

3. Особливості та відмінності застосування на регіональному рівні заходів *у сфері торгівлі* зумовлені невизначеністю розподілу повноважень, відповідальності та координації між різними рівнями влади, відсутністю відпрацьованих правил та регламентів залежно від епідеміологічної ситуації на центральному рівні, що мало наслідком відмінності у застосуванні до різних суб'єктів та вибіркові заборони щодо торгівлі й негативно вплинуло на конкурентні умови ведення діяльності бізнесу, передусім мікро- та

малого бізнесу. Зокрема, в деяких регіонах України рішеннями комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – ТБНС) дозволено торгівлю продуктами харчування й готовою їжею в супермаркетах та торговельних мережах, натомість майже повсюдно на вулицях це заборонено.

Подібна ситуація склалася із забороною діяльності продовольчих та промислових ринків, що створило країні конкурентні умови великим супермаркетам, натомість дрібних сільгоспвиробників позбавлено можливості реалізувати ранню овочеву продукцію, закупити садівний матеріал тощо. Зокрема, харківський міський голова відмовився закривати продовольчі ринки, посилаючись, що це обов'язок голови обласної державної адміністрації²⁵. У м. Одесі попри рішення та рекомендації обласної комісії ТБНС продовольчі ринки тривалий час продовжували працювати. У м. Дніпрі було зачинено тільки відкриті майданчики міських продовольчих ринків, їх закриті приміщення працювали в режимі продовольчих торговельних мереж.

Подекуди, всупереч рішенням Уряду, місцева влада ухвалювала рішення про послаблення карантинних заходів, дозволяла торгівлю промисловими товарами. Наприклад, міська рада м. Черкас з власної ініціативи ухвалила рішення²⁶ відкрити непродовольчі крамниці, які, зокрема, продають будматеріали, канцтовари, меблі та квіти. У м. Дніпрі з 30 квітня відновили роботу ресторани, хімчистки, кафе та інші підприємства²⁷. У м. Мукачеві з 4 травня відкрито торговельні центри і парки²⁸. У деяких випадках муніципалітети не надавали прямих дозволів на роботу заборонених бізнесів, проте патрульна поліція не перешкоджала їх роботі, принаймні за скороченим робочим

²⁵ Мавричев В. «Нехай не перекладає повноваження»: Кернес – Кучеру про закриття ринків у Харкові. URL: [https://susilne.media/28501-nehaj-ne-perekladae-povnovazenna-kernes-kuceru-pro-zakritta-rinkiv-u-harkovi](https://susilne.media/28501-nehaj-ne-perekладає-povnovazenna-kernes-kuceru-pro-zakritta-rinkiv-u-harkovi)

²⁶ Черкаська міська рада ухвалила рішення значно послабити карантинні обмеження. URL: <https://tsn.ua/video/video-novini/cherkaska-miska-rada-uhvalila-rishennya-znachno-poslabiti-karantinni-obmezhenya.html>

²⁷ Черкаси і Дніпро знімають ряд карантинних обмежень. URL: https://dt.ua/UKRAINE/cherkasi-i-dnipro-znimayut-ryad-karantinnih-obmezen-346371_.html

²⁸ Мукачево з понеділка відкриває торговельні центри і парки. URL: https://ukr.lb.ua/society/2020/05/01/456553_mukachevo_z_ponedilka_vidkrivaie.html

днем, за дотримання покупцями і клієнтами соціальної дистанції. Так, у м. Дніпрі господарчі товари, зокрема для термінового ремонту, можна було купити не лише в мережі «Епіцентр», робота якої була дозволена на загальнодержавному рівні, а й на входах до непродо-вольчих ринків і спеціалізованих магазинів.

4. На місцевому рівні запроваджувалися заходи щодо зменшения втрат підприємців унаслідок карантинних обмежень, проте вони не мали системного характеру. Зокрема, виконавчий комітет Одеської міської ради звільнив від плати за оренду твердого покриття та приміщень підприємців, які не працювали через карантин. Одеська обласна рада також вирішила звільнити підприємців (щоправда, крім підприємств торгівлі, надання фінансових послуг та громадського харчування) від орендної плати за користування спільним майном територіальних громад. Львівська міська рада на період карантину звільнила місцевий бізнес від сплати оренди за комунальні приміщення, оренди конструктивних елементів благоустрою та плати за комунальні місця під рекламу, туристичного збору тощо.

Рішенням сесії Дніпровської міськради ухвалено зниження ставки єдиного податку для підприємців: нульова ставка для першої групи та 50 % ставки – для другої групи. Натомість харківський міський голова відмовився розглядати на сесії міської ради прохання представників малого бізнесу про скасування на час карантину єдиного податку для ФОП I та II груп.

5. Встановлення *контрольно-пропускних пунктів* та посилення заходів із контролю в'їзу/виїзду до міст та громад було частіше реакцією на спалахи епідемії, ніж мало превентивний характер, у результаті такий механізм не убезпечував від нових спалахів вірусу всередині регіону. У Чернівецькій області, де зафіксовано один із найвищих показників захворюваності, окрім встановлення 12 блокпостів, також дозволено в'їзд лише мешканцям області, а також в'їзд/виїзд лише вантажному, транзитному та промисловому транспорту. Закарпатська ОДА встановила блокпости на перевальних ділянках автомобільних доріг при в'їзді в Закарпатську область. У Дніпропетровській області після спалаху захворювань у м. Першотравенську обласна влада

обмежила в'їзд і виїзд з міста для індивідуального транспорту, однак зараження встигло розповсюдитись на м. Підгороднє біля Дніпра і створило один з осередків зараження в обласному центрі. Влада м. Подольська Одеської області змушена запровадити додаткові карантинні заходи, зокрема встановити блокпости із залученням представників Національної гвардії та Національної поліції, які пропускали транспорт тільки місцевих мешканців.

Заходи національного та місцевого рівнів щодо протидії поширенню COVID-19, ймовірно, спрацювали як чинники сповільнення поширення захворювання й, зрештою, створили підґрунтя для поетапного послаблення карантинних обмежень з травня 2020 р. Ці обмеження мали значний негативний вплив на економіку країни, що спричинило свого роду побічні наслідки «лікування» країни від поширення коронавірусу.

2.2. Побічні наслідки (виміри економічного впливу карантину)

2.2.1. Макроекономічний вимір

Загалом до коронакризи економіка України підійшла у стані макроекономічної стабільності. Принаймні «запас міцності» економіки був значно вищий, ніж напередодні кризового 2008 р.

По-перше, за останні роки суттєво нарощено міжнародні резерви НБУ. На початок березня 2020 р. вони становили 26,6 млрд дол. США й збільшилися за рік на 5,5 млрд дол. (резерви становили 32,5 млрд дол. США на початок 2008 р.).

По-друге, за 2019 р. суттєво поліпшились показники капіталізації комерційних банків. Балансовий капітал зрос на третину. У ході оздоровлення з ринку виведено слабкі банки, загальна кількість банківських установ зменшилася до 75, з них збитковими були лише 6 (на початок 2008 р. в Україні нараховувалося 214 банків). Довіра до банків зростала: обсяг гривневих депозитів населення за рік зрос на 17 %, валютних – на 15 %. Питома вага проблемних кредитів (NPL) у кредитному портфелі банків за 2019 р. знизилась з 52,9 до 48,4 %.

По-третє, у структурі товарного експорту 44,3 % складала аграрна та харчова продукція, еластичність попиту на яку в кризові періоди менша (у 2007 р. 42,2 % експорту становила продукція металургії, 17,2 % – машино- та приладобудування, попит на яку внаслідок глобальної кризи різко впав).

По-четверте, Україна має помірний рівень боргового навантаження: планова вартість погашення та обслуговування державного боргу станом на 01.05.2020 р. становила 452,1 млрд грн, з них на частку зовнішнього боргу припадає близько 179 млрд грн²⁹. Валовий зовнішній борг склав на 31.12.2019 р. 121,7 млрд дол. США та збільшився за рік на 6,1 % (у 2007 р. – 80 млрд дол. США, збільшення за рік – 46,7 %)³⁰.

По-п'яте, відбулося значне зміцнення курсу гривні до основних валют. Так, за 2019 р. по відношенню до долара США гривня подорожчала на 18 %. При цьому показник індексу споживчих цін знизився до 4,1 %, грудень до грудня (16,6 % – у 2007 р.).

Разом з тим майже з початку 2020 р. українська економіка опинилася у новій системі ризиків, пов’язаних зі світовою економічною рецесією, що закладало підвиалини сповільнення економічної динаміки. Посилення трендів глобального економічного охолодження спричинило зниження попиту й цін на основних ринках українського експорту, ускладнення процесів залучення позикових фінансових ресурсів та інвестицій. В Україні посилювалися тренди промислової стагнації, ознаки якої були помітні ще у 2019 р. (спад становив 0,5 %) та яка значною мірою свідчила про недієвість звичних рушіїв економічного зростання: внаслідок посилення споживчого та інвестиційного попиту переважно зростав імпорт відповідної продукції через важкодоступність та надмірну вартість інвестиційних ресурсів, необхідних для збільшення обсягів та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва. Спостерігалося розбалансування впливів грошово-кредитної та фіскальної політики: жорстка антиінфляційна політика

²⁹ Боргові платежі та прогнози. URL: <https://mof.gov.ua/uk/borgovi-platezhi-ta-prognozi>

³⁰ Статистика зовнішнього сектору України за методологією 6-го видання «Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції» (МВФ, 2009). URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/sector-external/data-sector-external#4>

обмежувала доступність кредитних ресурсів, водночас створюючи умови для припливу спекулятивних інвесторів у гривневі цінні папери. Це разом із значним припливом коштів від заробітчан (за різними оцінками, 12–15 млрд дол. США в 2019 р.) сприяло надмірному зміщенню гривні, яке додатково пригнічувало експортерів й посилювало тиск на ринок з боку імпорту.

Раптова зупинка відчутної частки підприємств у різних сферах економічної діяльності суттєво погіршила становище в економіці. За прогнозами, у 2020 р. темпи приросту реального ВВП України будуть негативними, спад у річному вимірі складе: за прогнозом МВФ – 8,2 %³¹, Національного банку України – 5,5 %³².

Під впливом зазначених чинників сформувалася низка ключових негативних макроекономічних трендів.

1. Різке гальмування темпів економічного розвитку, які почали уповільнюватися вже з IV кв. 2019 р., а у I кв. 2020 р. реальний ВВП знизився на 1,3 % до відповідного періоду 2019 р. (рис. 3).

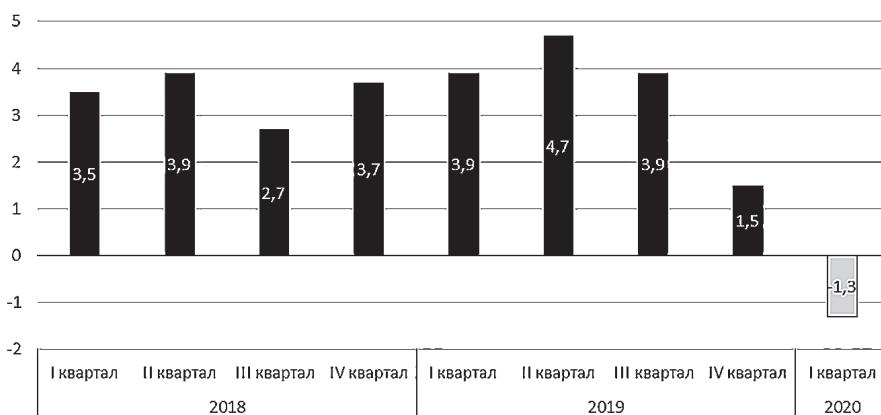


Рис. 3. Динаміка реального ВВП у 2018–2020 pp., % до відповідного кварталу попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України.

³¹ IMF Executive Board Approves 18-month US \$5 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/09/pr20229-ukraine-imf-executive-board-approves-18-month-us-5-billion-stand-by-arrangement>

³² Макроекономічний прогноз до Інфляційного звіту, квітень 2020 року. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Macroeconomic_Forecast_table_2020-Q2.xlsx

З офіційним початком карантину, «просідання» ВВП суттєво пришвидшилося. За розрахунками НБУ, індекс виробництва базових галузей (ІВБГ)³³ за підсумками березня 2020 р. становив -6,3 % порівняно з відповідним періодом 2019 р. (-2,8 % – у січні 2020 р. і -0,6 % – у лютому 2020 р.). У квітні 2020 р. ситуація значно погіршилася – ІВБГ знизився до -15,4 %. Певне послаблення карантинних обмежень у травні дозволило зменшити їх вплив на економіку – за підсумками травня ІВБГ був на рівні -8,9 %³⁴. За прогнозами НБУ, зниження ВВП у II кварталі 2020 р. має досягти 11 %³⁵. Це зумовлюється зменшенням ділової активності як в Україні, так і за її межами, спровокованих пандемією COVID-19, погіршенням кон'юнктури на світових ринках низки промислових товарів, послабленням інвестиційної активності. Водночас вторинні наслідки від шоків, завданих зупинкою діяльності, ймовірно, виявляться лише у III кварталі і в умовах очікуваного поглиблення глобальної економічної депресії та високої ймовірності другої хвилі COVID-19 можуть суттєво погіршити перспективи економічного відновлення.

2. Суттєве скорочення обсягів промислового виробництва.

Спад промислової продукції у січні–травні 2020 р. становив -8,7 % відносно відповідного періоду 2019 р. При цьому, якщо вагомим чинником скорочення промислового виробництва у січні 2020 р. була тепла зима, яка зумовила значне скорочення виробництва у секторі постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, то зміни промислового виробництва з березня вже відбувалися під впливом посилення глобальної депресії та запровадження карантину в Україні. Внаслідок обмежень для економічної діяльності та послаблення внутрішнього і зовнішнього попиту на промислову продукцію у березні 2020 р. промислове

³³ *Індекс виробництва базових галузей (ІВБГ)* – зведений індекс економічної активності, що охоплює сільське господарство, промисловість, будівництво, торгівлю й транспорт. ІВБГ покриває понад 50 % секторів економіки, що входять до розрахунку ВВП за виробничим методом.

³⁴ Додаток до Макроекономічного та монетарного огляду, червень 2020 року / Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Dodatku_MM_2020-06.xlsx

³⁵ Інфляційний звіт (квітень 2020). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2020-Q2.pdf

виробництво у річному вимірі скоротилося на 7,7 %, у квітні спад промислового виробництва посилився до 16,2 %. Послаблення карантинних обмежень сприяло зменшенню глибини скорочення промислового виробництва в травні до 12,2 % (рис. 4).

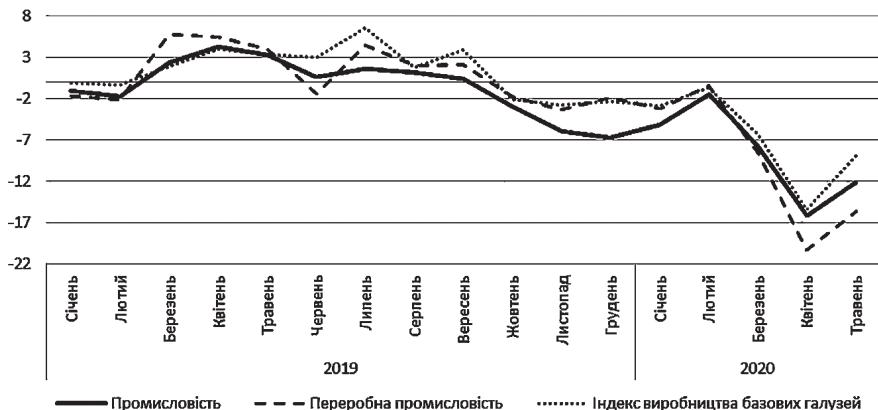


Рис. 4. Динаміка індексів промислової продукції у 2019–2020 рр.,
у % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України, НБУ.

3. Зменшення обсягів діяльності у сфері транспорту внаслідок запроваджених обмежень на пасажирські перевезення, скорочення економічної активності в країні та зовнішньоекономічних операцій. За підсумками січня–травня 2020 р. вантажообіг підприємств транспорту зменшився порівняно з аналогічним періодом 2019 р. на 19,9 %, а обсяг перевезених вантажів – на 16,5 %.

4. Зниження інвестиційної активності. У 2019 р. темпи приросту капітальних інвестицій уповільнилися до 15,5 % порівняно з 16,4 % – у 2018 р. та 22,1 % – у 2017 р. Позитивним трендом 2019 р. стала активізація освоєння капітальних інвестицій у переробній промисловості (+25,8 %). Послаблення попиту на зовнішніх ринках, уведення обмежень на діяльність підприємств, стиснення внутрішнього попиту посилили невизначеність в економіці України, що спричинило обмеження доступу до фінансування і зростання ризиків для інвестиційної активності в Україні. Наслідком цих чинників стало **відтермінування реалізації інвестиційних планів**.

підприємств. У І кварталі 2020 р. обсяги капітальних інвестицій зменшилися на 35,5 % порівняно з І кварталом 2019 р. (рис. 5). Зниження інвестиційної активності відбувалося в усіх видах економічної діяльності, крім сфери телекомуникацій (електрозв'язку).



Рис. 5. Індекси капітальних інвестицій за видами економічної діяльності у січні–березні 2020 р., % до відповідного періоду попереднього року
Джерело: Державна служба статистики України.

5. Поступове зниження споживчого попиту. На початку 2020 р. економічне зростання підтримувалося високими темпами приватного споживання. У 2019 р. реальна зарплата в цілому по економіці зросла на 9,8 %, при номінальному зростанні на 18,4 %. За підсумками січня–березня 2020 р середня заробітна плата в економіці на 14,3 % перевищувала показник відповідного періоду 2019 р.

За даними Мінекономіки³⁶, з початку 2020 р. позитивна динаміка внутрішньої торгівлі забезпечувалася інтенсивним розвитком

³⁶ Огляд економічної активності (січень 2020 року). URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=010de307-2345-4162-b5e5-1dd8b2f81d10&tag=OgliadEkonomichnoiAktivnosti>

роздрібного сегмента ринку. Проте запроваджені у березні 2020 р. обмеження спричинили скорочення темпів зростання зарплат та значне уповільнення темпів приросту внутрішньої торгівлі (рис. 6). Утім оборот роздрібної торгівлі (у фізичному обсязі) скоротився лише у квітні й значно менше, ніж можна було очікувати, а загалом за 4 місяці року він залишився на 3,2 % вищим, ніж торік, тоді як оборот підприємств оптової торгівлі знизився на 4 %. Шоковий вплив на споживчий попит значною мірою вичерпався у квітні. Дозвіл на діяльність торговельних закладів у травні сприяв значному скороченню темпів зниження роздрібного товарообігу. Споживчий попит підтримувався відносно оптимістичними очікуваннями щодо тривалості дії карантинних обмежень та збереженням у багатьох видах діяльності практики оплати праці працівникам, які перебувають на карантині й не можуть виконувати свої робочі завдання, а також нечастими випадками скорочення працівників. У березні середня заробітна плата була на 5,5 % вища, ніж у лютому. Лише у квітні середня заробітна плата зменшилася порівняно з березнем на 8,9 %, а у реальному вимірі – на 9,6 %, у річному вимірі – скоротилася на 0,4 %. У травні зниження заробітної плати припинилося, проте темпи її зростання були дуже низькими – на 1,1 % порівняно з квітнем, а у реальному вимірі – на 0,8 %, у річному вимірі – на 1,4 %.

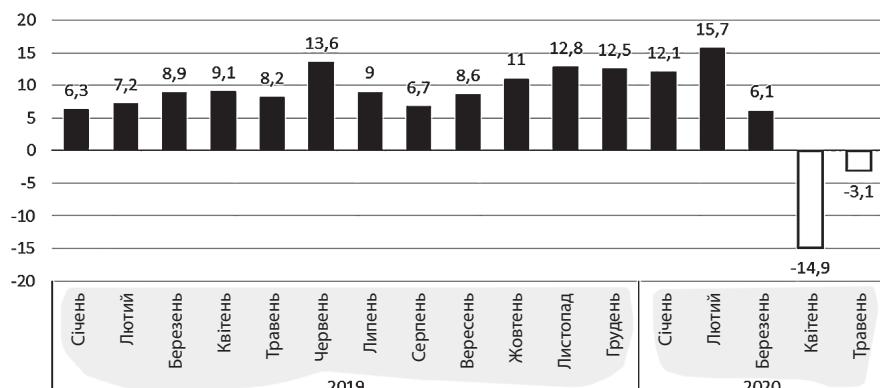


Рис. 6. Індекс фізичного обсягу роздрібного товарообороту у 2019–2020 рр., % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України.

6. Припинення позитивної динаміки експорту товарів. За підсумками січня–травня 2020 р., за даними митної статистики, обсяги експорту товарів зменшилися порівняно з аналогічним періодом 2019 р. на 6,6 %. Головні втрати спостерігалися в експорті металургійної продукції (зменшення на 19,1 %) і машин та обладнання (на 15,2 %). Частково цю втрату компенсувала у цей період позитивна динаміка експорту сільськогосподарських товарів, а також транспортних засобів та обладнання, експорт яких зрос на 2,4 та 5,1 %³⁷ відповідно (рис. 7).

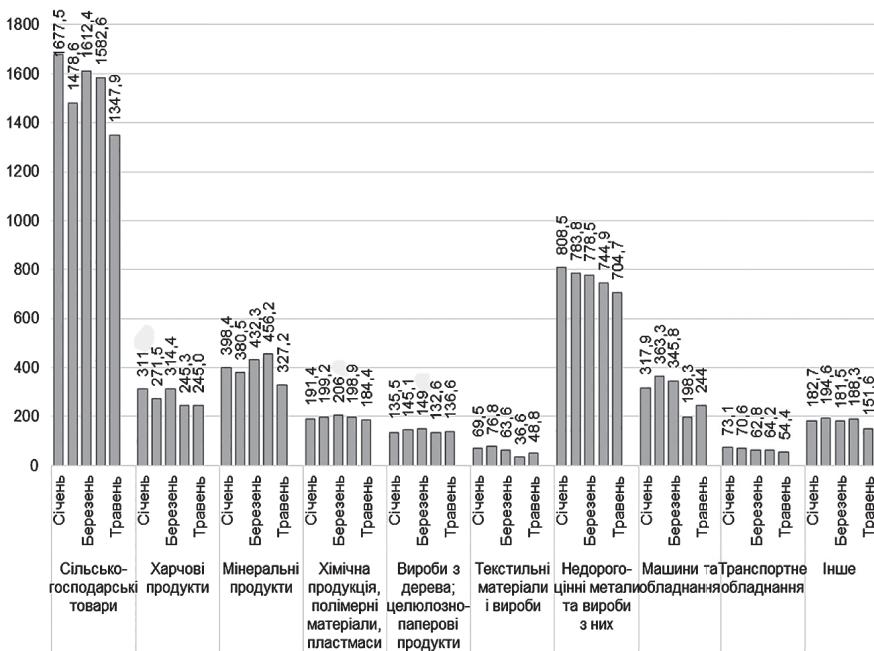


Рис. 7. Показники експорту товарів у січні–травні 2020 р., млн дол США та % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: розраховано за даними Державної митної служби України.

Вплив глобальної рецесії внаслідок пандемії COVID-19 на експортні можливості України на початку коронакризи був

³⁷ Позитивні показники динаміки експорту транспортних засобів та обладнання зберігалися завдяки високим показникам зростання у січні–лютому, тоді як у період коронакризи динаміка експорту цієї групи товарів була негативною.

відносно незначним. У березні та квітні 2020 р. обсяги товарного експорту України були лише на 4,2 і 6,1 % меншими, ніж у березні та квітні 2019 р. відповідно. Утім це відбувалося на тлі зменшення у структурі товарного експорту частки капіталоємних і технологічних галузей (металургія та машинобудування) та збільшення продукції сировинних (сільське господарство, добувна промисловість) і низькотехнологічних виробництв (харчова промисловість). Проте, вже у травні внаслідок зменшення зовнішнього інвестиційного та споживчого попиту в основних країнах – торговельних партнерах і впливу внутрішніх обмежень для економічної діяльності обсяги експорту товарів скоротилися порівняно з відповідним місяцем 2019 р. на 24,2 %. У травні всі товарні групи експорту зазнали падіння.

7. Скорочення попиту на іноземну продукцію. За підсумками січня–травня 2020 р., за даними митної статистики, обсяг імпорту товарів в Україну зменшився на 13 %. Пришвидшення темпів скорочення попиту на імпортну продукцію зумовлено передусім наслідками впливу пандемії COVID-19 та заходами щодо протидії їй (зменшення виробництва та уповільнення приросту інвестицій), а також зниженням цін на енергоносії. У березні 2020 р. Україна імпортувала на 3,9 % менше товарів, ніж у березні 2019 р. Основним чинником такої динаміки стало зменшення споживання мінеральних продуктів (на 21,8 % – далося взнаки й зменшення імпорту природного газу через теплу погоду), недорогоцінних металів та виробів з них (на 9,1 %), машин та обладнання (на 8,6 %). Проте економіка продовжувала нарощувати споживання імпортованих сільськогосподарських та харчових продуктів (рис. 8). За оцінками НБУ, запровадження карантинних заходів у зв'язку з поширенням коронавірусу стимулювало закупівлі продовольчих і фармацевтичних продуктів, але стримало зростання імпорту окремих промислових товарів у березні. Крім того, закриття кордонів наприкінці березня привело до зниження обсягів неформального імпорту³⁸.

³⁸ Інфляційний звіт (квітень 2020). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/TR_2020-Q2.pdf

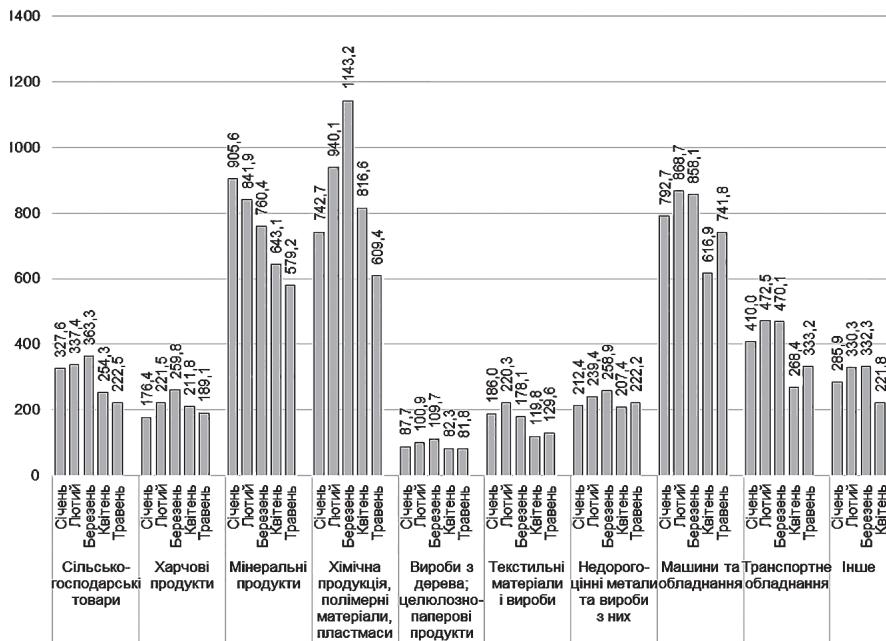


Рис. 8. Показники імпорту товарів у січні–травні 2020 р., млн дол. США

Джерело: розраховано за даними Державної митної служби України.

Зниження попиту на споживчу та інвестиційну продукцію в Україні далося візнаки у квітні й травні та спричинило збільшення темпів скорочення імпорту товарів до 26,7 % й 30,5 % відповідно в річному вимірі (рис. 9). Найстрімкіше скорочення відбулося у постачанні з інших країн мінеральних продуктів³⁹, недорогоцінних металів та виробів з них, продукції машинобудування. Позитивними залишилися лише темпи приросту попиту на імпортовані харчові продукти (+7,7 % – у квітні 2020 р.) і сільськогосподарські товари (+10,4 % – у травні 2020 р.).

Вельми обмежені ресурси для державної підтримки бізнесу в умовах карантину в Україні не дали можливості компенсувати посилення економічних ризиків підприємницького сектору.

³⁹ Крім скорочення внутрішнього попиту, позитивним чинником зменшення витрат на імпорт мінеральних продуктів стало продовження зниження світових цін на енергоресурси.

Зупинка багатьох видів економічної діяльності поставила малі та середні підприємства (МСП) України на межу виживання. Заборона роботи суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, а також пасажирських перевезень, зупинила роботу переважної кількості закладів громадського харчування, торговельно-розважальних центрів, закладів туристично-готельної інфраструктури, торговельного і побутового обслуговування населення, котрі здебільшого представлені малими та середніми підприємствами. За даними Держстату, у найбільш постраждалих галузях в Україні працює 1282 тис. (у юридичних осіб) та 904 тис. (у ФОПів) найманих працівників.

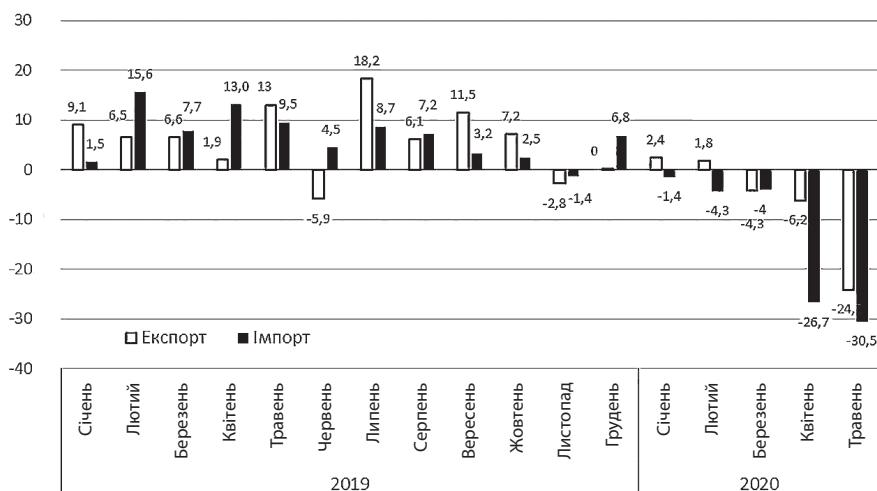


Рис. 9. Динаміка зовнішньої торгівлі товарами у 2019–2020 рр., % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: розраховано за даними Державної митної служби України.

Про негативний вплив карантинних обмежень на підприємництво свідчить ситуація з реєстрацією нових ФОПів. Якщо в останній тиждень перед запровадженням карантину, за даними Опендатабот, зафіксовано 5,5 тис. нових реєстрацій, за два тижні цей показник зменшився до 1,8 тис. (рис. 10). Це засвідчило значне зниження оптимізму та погіршення очікувань потенційних підприємців щодо створення нового бізнесу, відсутність стартового

капіталу, пов'язаного зі зменшенням заощаджень, витрачених під час карантину. Крім цього, відповідна тенденція може свідчити про тінізацію підприємницької діяльності, що також зумовлює негативний вплив на економічну динаміку в цілому. Карантин також пригальмував і темпи припинення діяльності ФОПів, що разом спричинило збільшення їх загальної кількості.

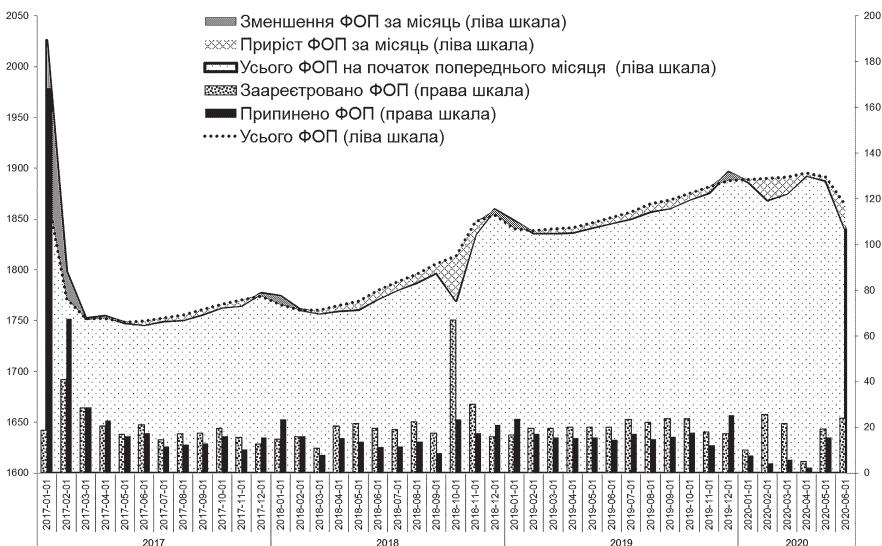


Рис. 10. Динаміка кількості фізичних осіб – підприємців (ФОП), їх відкриття та закриття в Україні в 2017–2020 рр., тис. осіб та %

Джерело: Опендатабот (станом на 02.07.2020 р.). URL: <https://opendatabot.ua/fop>

Послаблення карантинних обмежень сприяло активізації підприємництва – станом на середину травня щотижневий рівень реєстрації ФОПів сягнув 3,9 тис.

Для МСП актуалізувались критичні проблеми:

- неврегульованість відносин суб'єктів у сфері оренди приміщень і обладнання в умовах простою, що стосується переважної більшості кафе, ресторанів, готелів, спортзалів, перукарень, торговельних об'єктів на ринках, магазинів у житлових і офісних будівлях;

- порушення термінів та традиційних ланцюгів постачання сировини і обладнання;

- **обмеження можливостей для працівників вийти на роботу** внаслідок зупинки громадського транспорту, необхідності догляду за дітьми через закриття дитячих закладів тощо;
- **відсутність достатніх джерел для погашення кредитних зобов'язань** перед банками, труднощі з реструктуризацією кредитів;
- **затримки виконання експортних операцій**, пов'язані з чергами на митниці внаслідок заходів безпеки та відсутності регулювання потоків на основі оперативної інформації про завантаженість пунктів пропуску;
- **втрата ринків внаслідок запровадження карантинних обмежень** у країнах – торговельних партнерах, а також депресії глобальної економіки;
- **невиконання зобов'язань за імпортними угодами з іноземними партнерами** через значну кількість технічних та фінансових дефолтів з боку іноземних партнерів через уведення карантину в країнах їх розташування, причому відсутність оперативної інформації про фінансовий стан партнера та низький рівень використання українськими підприємцями для розрахунків документарних інструментів погіршує ситуацію.

На додачу в умовах дії мораторію на проведення документальних та фактичних перевірок податкові органи зосередилися на камеральних. Платники податків зазначали зростання кількості письмових запитів податкових органів із вимогою до них пояснити причини зниження обсягів діяльності й сплати податків. Такі запити обурювали представників бізнесу і сприймалися як посилення податкового тиску.

За оцінками Advanter Group⁴⁰, у разі продовження карантину до кінця травня 2020 р. кожне п'яте українське МСП очікувало втратити доходів на рівні 40–60 %, 15 % МСП очікували скорочення доходів на 60–80 %, а кожне десяте МСП розглядalo варіант закриття бізнесу. Більш критична ситуація склалась у секторі мікропідприємництва. Згідно з опитуванням Спілки українських

⁴⁰ Дослідження думки бізнес-спільноти щодо ситуації у країні під час пандемії COVID-19. *Advanter Group*. Квітень 2020 р.

підприємців майже 30 % власників повідомляли про зниження доходів на 90–100 %, порівняно з докарантинним періодом, і вимушене звільнення до 50 % персоналу.

2.2.2. Секторальний вимір

Депресія в українській промисловості розпочалася задовго до коронакризи й була зумовлена негативною кон'юнктурою на ринках основної промислової експортної продукції України та диспропорціями внутрішнього попиту. За підсумком п'яти місяців 2020 р. спад зафіксовано в усіх секторах промисловості, окрім виробництва коксу та продуктів нафтопереробки (виробництво збільшилося на 0,2 %), хімічної (9,3 %) та фармацевтичної (6,7 %) промисловості. Високі темпи зростання у хімічній галузі пояснювалися відновленням роботи ПАТ «Одеський припортовий завод», а також стабільною роботою хімічних підприємств в умовах здешевлення сировини (насамперед природного газу та нафти). Фармацевтична промисловість почала нарощувати виробництво з березня у відповідь на зростання попиту на її продукцію в умовах епідемічних обмежень.

Натомість скорочення як внутрішнього, так і зовнішнього попиту на інвестиційну продукцію в умовах глобальної депресії призвело до поглиблення кризових тенденцій у машинобудуванні (-20,2 % – у січні–травні 2020 р.). Скорочення виробництва у металургії (-16,1 %) викликане зниженням попиту на металопродукцію у світі внаслідок зупинення безпредecedентної кількості автомобільних заводів у Європі, значних протекціоністських обмежень для експорту української металопродукції у країнах ЄС, США, Євразійського економічного союзу, Індії, Пакистану, Єгипту, Канади тощо. Причому коронакриза стала поштовхом для появи нових ініціатив щодо запровадження імпортних та захисних обмежень у країнах ЄС; загострення внутрішніх логістичних проблем металургійних підприємств через часті зрыви термінів виконання їх замовлень на перевезення продукції державними транспортними компаніями, насамперед ПАТ «Укрзалізниця», та морськими портами.

«Карантинні» березень–травень позначилися різким пришвидшенням зниження виробництва в основних галузях промисловості (рис. 11). Очевидним є потужний негативний вплив зниження попиту на інвестиційну продукцію, пов’язаний зі значним скороченням капіталовкладень у першому кварталі, натомість прогнозовано менш відчутними негативні наслідки карантину стали для харчової галузі, позитивної динаміки набула фармацевтика, позитивний поступ у хімічній промисловості різко послабився, а за підсумками травня змінився на негативний.

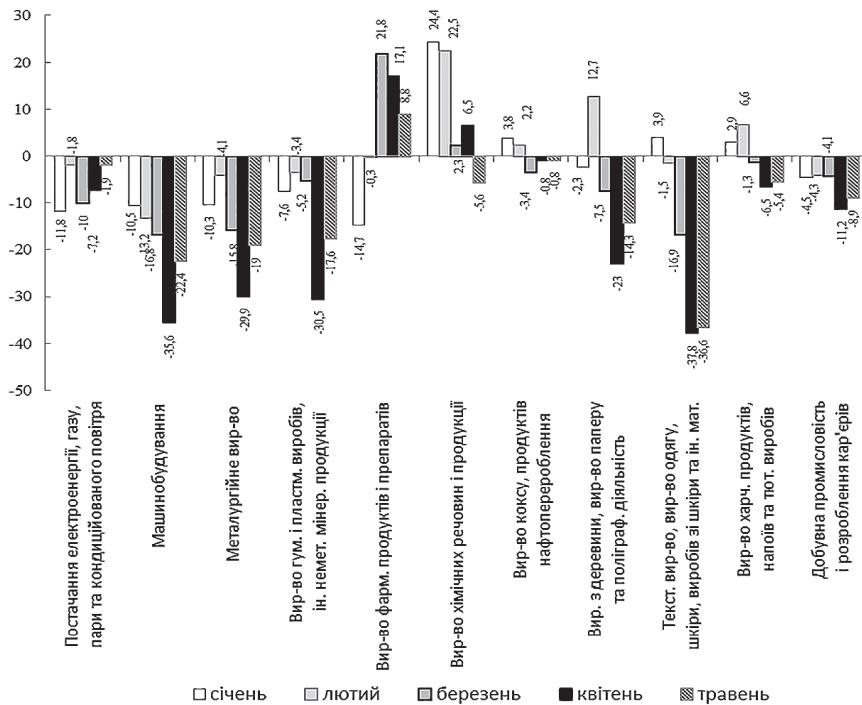


Рис. 11. Динаміка промислового виробництва в Україні у 2020 р., % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України.

У будівельній галузі безпосередній вплив карантинних обмежень не був жорстким. Об’єктам будівельних робіт дозволялося працювати, й забудовники продовжували заплановані

до карантину будівельні роботи із впровадженням організаційних змін (дотриманням санітарних норм, правил безпеки і вимог МОЗ, закриттям офісів і переведенням менеджерів та консультантів на дистанційну роботу). Проте адміністративні та санітарні заходи, а також спричинені ними проблеми із транспортуванням персоналу, постачанням будівельних матеріалів тощо ускладнили роботи. Як результат – обсяги виробленої будівельної продукції (виконаних будівельних робіт) у березні 2020 р. порівняно з березнем 2019 р. скоротилися на 11,6 %, у квітні – на 16 % (рис. 12). Сумарний показник зміни будівельної продукції за січень–квітень 2020 р. знизився на 8,7 %. Характерно, що порівняно з 4 місяцями попереднього року скоротилося (на 28,9 %) житлове будівництво, тоді як будівництво нежитлових будівель зросло на 1,4 %.

У травні негативний показник динаміки обсягів виробленої будівельної продукції (виконаних будівельних робіт) значно зменшився (-2,6 % у річному вимірі). Водночас цього вдалося досягти за рахунок зменшення темпів скорочення будівництва нежитлових будівель і зростання обсягів будівництва інженерних споруд. Тобто відновлення будівництва відбувається за рахунок державних інвестицій у транспортну інфраструктуру.

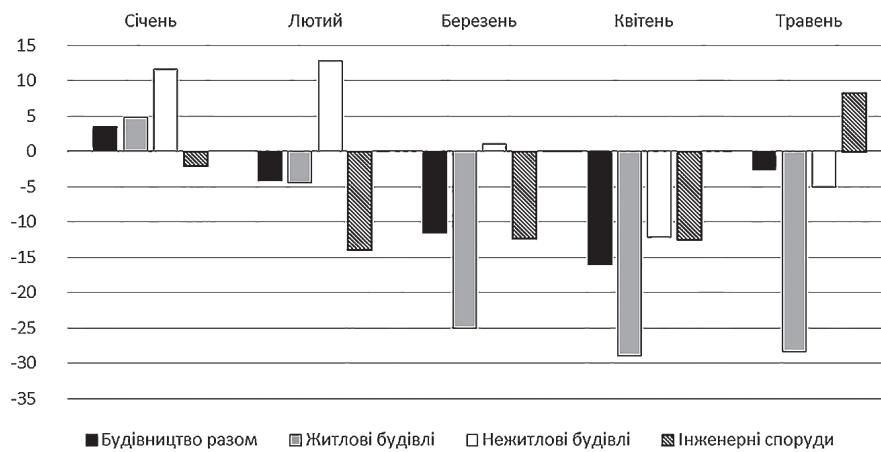


Рис. 12. Зміна обсягів будівельної продукції у січні–травні 2020 р., % до відповідного місяця попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України.

Негативною тенденцією є скорочення кількості компаній, що спеціалізуються на будівництві житлових та нежитлових будівель (за період з 12.03.2020 р. до 15.04.2020 р. воно становило 149 од.) та організації будівництва будівель (60 од.)⁴¹.

Окремо зазначимо, що зниження інтенсивності транспортних і вантажних (міжміських, міжобласних та міжнародних) перевезень спростило процес проведення конструктивних змін та масштабного ремонту автомобільних доріг, що відбувається в рамках Програми «Велике будівництво» в 17 областях. Державним бюджетом України на 2020 р. передбачено майже 70 млрд грн видатків на дорожню інфраструктуру, а загалом, разом з іншими джерелами, на дорожні роботи у 2020 р. заплановано залучити 112 млрд грн, відремонтувати 6500 км доріг⁴². Станом на 24.04.2020 р. відбувався ремонт 161 дорожнього об'єкта в 23 областях України⁴³.

Аграрний сектор з початку 2020 р. також демонстрував зниження виробництва. Так, у січні–травні індекс сільськогосподарської продукції становив 98 %. При цьому сільськогосподарські підприємства зменшили виробництво на 0,5 %, то господарства населення – на 3,6 %. Реалізація на забій сільськогосподарських тварин (у живій масі) порівняно з січнем–травнем 2019 р. зменшилася на 1,4 %, виробництво молока за вказаній період скоротилося на 3,6 %, яєць від птиці свійської – на 0,4 %. Травневі показники засвідчили збільшення обсягів реалізації сільгосп-продукції. Порівняно з травнем 2019 р. продаж молока (у натуральному вимірі) зрос на 2 %, яєць – на 1,3 %, птиці – на 1,3 %. Водночас реалізація великої рогатої худоби знизилась на 17,7 %, свиней – на 5,1 %.

⁴¹ Фармацевтика зростає, будівництво падає: які компанії з'явилися та зникли на карантині. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/23/659711/>

⁴² Працевлаштування у дорожній галузі: стартував проект «дороги та робота». URL: https://ukravtodor.gov.ua/press/news/pratsevlashtuvannia_u_dorozhnii_haluzi_startuvav_proiekt_dorohy_ta_robota.html

⁴³ Велике будівництво триває – 161 дорожній об'єкт у 23 областях України активно ремонтується, – Владислав Криклій. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31815.html>

Унаслідок карантинних обмежень сформувалася низка негативних ефектів.

1. Звуження каналів реалізації продукції сільськогосподарськими виробниками. Якщо ланцюги «виробник – переробник – продуктовий магазини» чи «виробник – продуктовий магазин» з упровадженням карантинних заходів збереглися, то ланцюги «виробник – громадський заклад харчування» або «виробник – виробник напівфабрикатів/виробник продукції швидкого харчування» були порушені. Великих збитків зазнали дрібні виробники через заборону діяльності сільськогосподарських ринків і традиційних щотижневих сільськогосподарських ярмарків, а також ті, які постачали свою продукцію до ресторанів, закладів швидкого харчування та інших закладів, котрі закрили на час карантину.

2. Часткова втрата врожаю ранньої сезонної сільгосппродукції через неможливість залучення підприємствами додаткового сезонного персоналу для робіт зі збиранням продукції.

3. Погіршення раціону харчування населення через дефіцит ранньої сільськогосподарської вітамінізованої продукції та зависокі ціни на відповідну імпортовану продукцію, зниження асортименту продуктів харчування (через зупинення роботи сільськогосподарських ринків населення змушене купувати продукти лише у магазинах).

4. Зростання дефіциту компонентів кормів для сільськогосподарських тварин через спекулятивні дії їх виробників на внутрішньому ринку та зростання вартості на іноземну продукцію.

Ускладнення способів реалізації сільгосппродукції стало однією з причин тінізації ринку агропродукції, що погіршило можливості протиепідемічного контролю цього процесу, спровокувало завищення цін на агропродукцію в торговельних мережах, стимулювало її імпорт.

Зазначимо, що Постановою КМУ від 29.04.2020 № 313 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 № 211» з 30.04.2020 р. дозволено роботу агропродовольчих ринків під час карантину, але за умови дотримання низки вимог. Контроль за дотриманням продовольчими ринками протиепідемічних вимог покладено на представників Держпродспоживслужби.

Проте за умов високих епідемічних ризиків та додаткових вимог протиепідемічної безпеки відновлення у повному обсязі ринкової торгівлі аграрною продукцією було неможливим, а навіть часткове відновлення виявилося вельми вартісним та організаційно обтяжливим, особливо для невеликих населених пунктів⁴⁴.

Водночас обмежувальні заходи в агросекторі суттєво не вплинули на заплановані види робіт в основних видах агропромислового виробництва, які формують основну масу доходу галузі. Здійснено посів зернових, підприємства забезпечені агрохімікатами, насінням та паливом у достатній кількості (зниження цін на паливно-мастильні матеріали позитивно вплинуло на аграрну галузь). Весняно-польові роботи розпочато раніше на два тижні, проблемні питання щодо завезення насінневого матеріалу та добрив урегульовано.

Транспорт є одним із секторів, що найбільше постраждали від запровадження карантинних обмежень. Основними чинниками негативної економічної динаміки у сфері вантажного транспорту стали вплив обмежень для економічної діяльності на період карантину та економічної активності в країнах – торговельних партнерах, це скоротило потреби у транспортних перевезеннях унаслідок зниження попиту на українську продукцію на зовнішніх ринках, а також споживання нафти і газу в країнах Європи, що спричинило негативні тенденції у сфері трубопровідного транспорту (рис. 13). Після значного зменшення кількості перевезених пасажирів у березні, яке становило 41,2 % порівняно із березнем 2019 р., у квітні підприємства більшості видів транспорту внаслідок запроваджених заборон фактично припинили надавати послуги з перевезення пасажирів – у цьому місяці скорочення становило 88,4 % (незначна активність зберігалася лише у деяких видах громадського транспорту). У травні 2020 р. скорочення пасажирських перевезень становило 80,4 %. У січні–травні 2020 р. вантажні перевезення в Україні (без урахування трубопровідного транспорту) скоротилися на 14,8 %, пасажирські – на 43,7 %.

⁴⁴ Щодо термінових заходів з підтримки дрібних селянських і фермерських господарств. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-terminovikh-zakhodiv-z-pidtrimki-dribnikh-selyanskikh-i-fermerskikh>

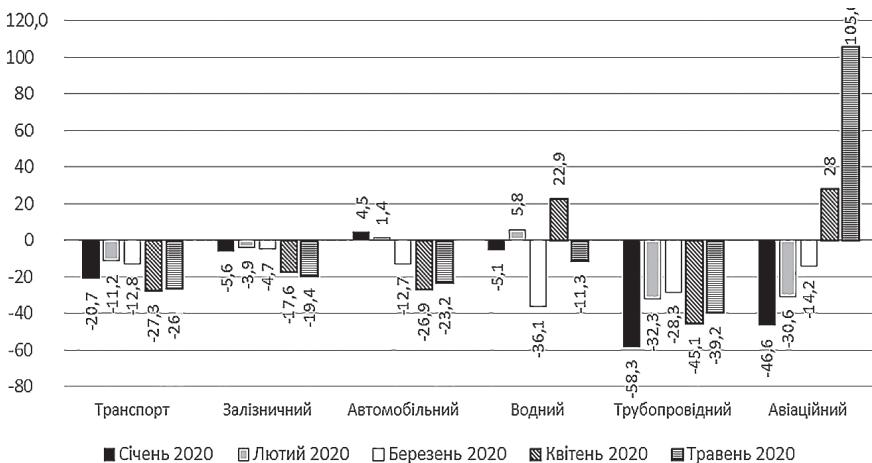


Рис. 13. Динаміка вантажообігу у січні–травні 2020 р.,
% до відповідного місяця попереднього року

Джерело: Державна служба статистики України.

У секторі автомобільного транспорту негативний вплив обмежень стрімко виявився вже з березня, високий рівень залежності залізничного транспорту від обслуговування експортних поставок товарів на тлі помірного скорочення попиту на українську продукцію на зовнішніх ринках утримав незначні негативні зміни діяльності у березні 2020 р., утім продовження коронакризи в основних торговельних партнерів України посилило негативні тенденції. У квітні–травні 2020 р. практично не здійснювалися пасажирські перевезення авіаційним транспортом – натомість збільшення попиту на товари медичного призначення у світі дозволило ДП «Антонов» задіяти всі наявні потужності, зокрема Ан-225 «Мрія» та Ан-124 «Руслан», для перевезення медичних вантажів. Унаслідок цього кількість замовлень на перевезення вантажів ДП «Антонов» стрімко зросла⁴⁵. Морський транспорт і порти України переважно орієнтовані на забезпечення експорту – він становить три чверті всіх перероблених товарів. Тому у січні–травні 2020 р.

⁴⁵ Авиалинии Антонова: Из-за коронавируса заказы выросли на третью. Но не в Украину. Интервью. URL: <https://biz.liga.net/pervye-litsa/transport/interview/avialinii-antonova-iz-za-koronavirusa-vyrosli-na-tret-poka-ne-v-ukrainu-intervyu>

переробка вантажів портами зросла на 10,9 % порівняно із січнем–травнем 2019 р. Загалом за березень–травень українським транспортом перевезено на 29 млн т вантажів та на 774,6 млн пасажирів менше, ніж за аналогічний період 2019 р.

Пандемія коронавірусу завдала жорсткого удару **туристичній галузі та готельно-ресторанному бізнесу**. У сфері зовнішнього туризму через закриття кордонів і припинення транспортного сполучення України з іншими країнами постраждали всі туристичні оператори та агенції, які реалізовували відповідні туристичні послуги. Зниження купівельної спроможності населення та збільшення невизначеності щодо епідситуації та карантинних обмежень у середньостроковій перспективі ускладнює планування відпочинку. На внутрішньому туристичному ринку суворі карантинні заходи, впроваджені на всіх рівнях, відтерміновують початок курортно-туристичного сезону з кінця травня на невизначений термін із відповідними наслідками для галузі.

Можливі втрати світового туризму оцінюються в 1 трлн дол. США (поточні втрати – 600 млн дол. США)⁴⁶, втрати туристичної галузі в Україні – в 1,5 млрд дол. США⁴⁷.

Втрати туристичної галузі в регіональному вимірі є нерівномірними. Так, у середньому в Україні частка валової доданої вартості за видом діяльності «тимчасове розміщення й організація харчування» у загальному обсязі ВДВ становить 0,8 %, в той час як для Закарпатської області цей показник становить 1,7 %, Одеської – 1,6 %, Львівської – 1,5 %, Чернівецької, Івано-Франківської областей та м. Києва – 1,1 %. Таким чином, саме ці регіони зазнають найбільших втрат від скорочення туристичного потоку. Водночас варто зважати на те, що для туристично-рекреаційного сектору України характерна значна частка нереестрованої економічної діяльності. Також туристично-рекреаційна діяльність є рушієм значної кількості супутніх видів діяльності за кластерним принципом.

⁴⁶ Мировой туризм может потерять \$1 трлн в 2020 г. от коронавируса – ВЭФ. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/649246.html>

⁴⁷ Втрати туристичної галузі України через коронавірус можуть скласти \$1,5 млрд – уряд. URL: <https://hromadske.ua/posts/vtrati-turistichnoyi-galuzi-ukrayini-cherez-koronavirus-mozhut-sklasti-dollar15-mlrd-uryad>

Основні втрати туристичної галузі України пов'язані із відтермінуванням відкриття сезону відпочинку та неминучим скороченням потоку іноземних туристів. Також обмеження торкнулися масових заходів – фестивалів, концертів, спортивних змагань, які зазвичай приваблюють гостей з різних міст та країн. У результаті одними із найбільш постраждалих внаслідок карантинних обмежень стали туристичні, курортно-рекреаційні та оздоровчі об'єкти (турбази, санаторії, пансіонати, оздоровчі комплекси), які практично повністю припинили свою діяльність. При цьому негативні тенденції в секторі туризму (та, власне, карантинні обмеження) стали визначальними чинниками кризи в індустрії гостинності, враховуючи їх взаємопов'язаність. З огляду на це істотних збитків зазнали об'єкти тимчасового розміщування й організації харчування – готельно-ресторанний бізнес, хостели, кемпінги, котеджі, «зелені садиби» тощо.

2.2.3. Соціальний вимір

Зупинка частини економічної діяльності внаслідок введення карантинного режиму через поширення пандемії COVID-19 **загострила проблеми на ринку праці**.

Результати експрес-опитування підприємців Європейською бізнес-асоціацією щодо реакції бізнесу на карантин, проведеного наприкінці березня 2020 р., свідчать, що майже 23 % респондентів-роботодавців планували зменшувати заробітну плату працівників, 17 % – скорочувати штат, ще 6 % – частково закривати бізнес, водночас 23 % не планували жодного скорочення чи зменшення, а 31 % орієнтувалися на пошук нових ніш для розвитку⁴⁸.

За результатами опитування керівників великих та середніх вітчизняних підприємств щодо ділової активності, проведеного НБУ протягом квітня 2020 р., очікування практично всіх респондентів щодо зміни кількості працівників залишалися пессимістичними (за винятком керівників підприємств сільського господарства), хоча протягом місяця пессимізм послаблювався (рис. 14).

⁴⁸ Реакція бізнесу на запровадження 30-ти денного карантину. URL: <https://eba.com.ua/reaktsiya-biznesu-na-zaprovalzhennya-30-ty-dennogo-karantynu>

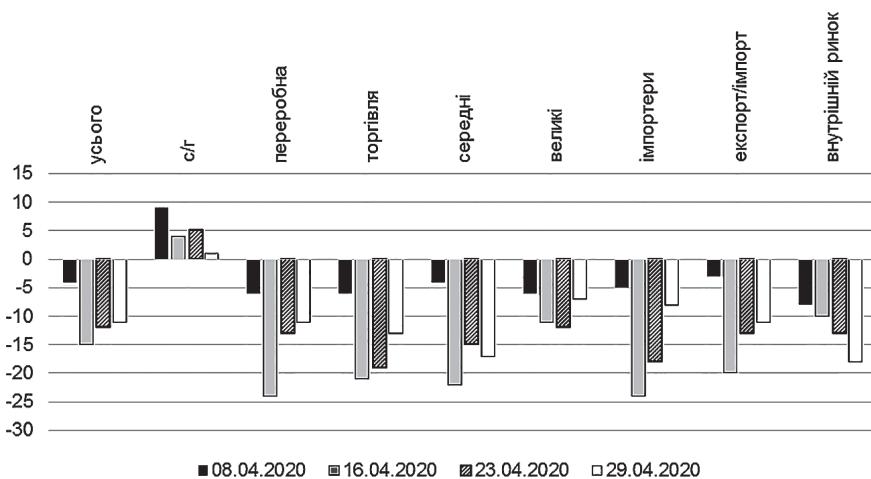


Рис. 14. Баланс очікувань* керівників підприємств України щодо зміни кількості працівників

* Різниця між часткою відповідей тих, хто відповів, що кількість знизиться, і тих, хто відповів, що кількість зросте.

Джерело: Національний банк України⁴⁹.

В умовах поширення пандемії COVID-19 суттєво трансформувалися соціально-трудові відносини, що пов'язано з обмеженими можливостями застосування стандартних форм зайнятості. Шоковий вплив карантину на ринок праці частково пом'якшено тим, що згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» передбачено можливість працювати на умовах дистанційної (надомної) роботи (стаття 60 КЗпП України). Водночас доволі часто роботодавці змушували працівників подавати заяви на звільнення за власним бажанням або на відпустку без збереження заробітної плати на період карантину (стаття 84 КЗпП України, стаття 26 Закону України «Про відпустки»). Використовувалася також форма

⁴⁹ Економічний огляд тижня від 30.04.2020. URL: https://bank.gov.ua/admin uploads/article/Weekly_economic_review_2020-04-30.pdf

економії фонду заробітної плати через простій, коли працівники отримували дві третини тарифної ставки відповідно до частини 1 статті 113 КЗпП України без додаткових виплат.

За даними Центру зайнятості, за період з початку карантину до 3 травня 2020 р. кількість офіційно зареєстрованих безробітних зросла в Україні на 96,6 тис. осіб (27 %) та становила 456,8 тис. осіб, з яких отримували допомогу по безробіттю 380,7 тис. осіб⁵⁰. У секторальному вимірі лідерство за зростанням безробіття належало торгівлі та переробній промисловості (рис. 15). Під час дії карантинних обмежень у офіційній реєстрації у Державній службі зайнятості до звільнених на вітчизняних підприємствах долутилися українські заробітчани-«поверненці», а також особи, роботодавці яких подали заяви на покриття витрат у зв'язку з частковим безробіттям, викликаним неможливістю здійснювати економічну діяльність. Водночас кількість вакансій, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, вже станом на 1 квітня 2020 р. зменшилася порівняно з 1 квітня 2019 р. до 64,1 тис. одиниць (на 36,0 %), зокрема у переробній промисловості – на 47,8 %.

Водночас збільшилися обсяги заборгованості з виплати заробітної плати та зростання масштабів вимушеної неповної зайнятості. Зокрема, станом на 1 травня 2020 р. обсяги заборгованості з виплати заробітної плати працівникам економічно активних підприємств становили майже 1,82 млрд грн. Протягом квітня обсяги заборгованості працівникам оптової та роздрібної торгівлі зросли на 11,7 %, тимчасового розміщення й організації харчування – на 21,4 %. Проте заборгованість у сфері охорони здоров'я також зросла (на 19,9 %)⁵¹. У травні зростання заборгованості тривало й склало за місяць 7,5 %, станом на липень основний приріст забезпечили промисловість і транспортний сектор.

⁵⁰ Економіка карантину. URL: <https://q.rating.zone/>

⁵¹ Заборгованість із виплати заробітної плати станом на 1 квітня 2020 року. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/gdn/svzp/svzp0420xl_u.xls

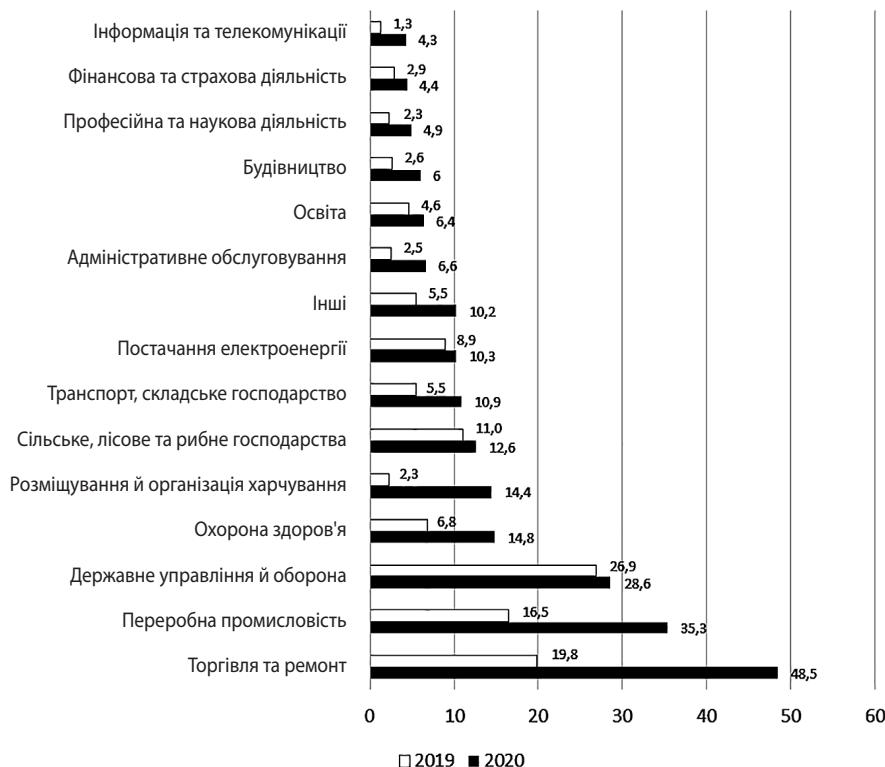


Рис. 15. Кількість зареєстрованих безробітних за видами економічної діяльності з 12 березня до 31 травня 2019–2020 рр., тис. осіб

За стриманою оцінкою НБУ, **реальні доходи громадян України наприкінці 2020 р. мають знизитися на 15,6 %⁵²** за умови утримання середньої номінальної заробітної плати на рівні квітня. Утім розподіл наслідків уведення карантинних заходів є нерівномірним для різних категорій працівників. Результати національного опитування, проведеного у першій декаді квітня, засвідчили, що серед опитаних, які мали роботу до запровадження карантинних заходів, для 40 % умови праці не змінилися, 23 % перейшли

⁵² Інфляційний звіт (квітень 2020). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/TR_2020-Q2.pdf

у режим дистанційної зайнятості, 11 % перебували у черговій відпустці, 18 % взяли відпустку за власним бажанням, і лише 8 % стали безробітними⁵³.

Очевидно, у більш виграшній ситуації опинилися працівники бюджетної сфери – сектору державного управління, освіти, науки, культури, переважну більшість яких переведено на дистанційні форми роботи з відповідним збереженням заробітної плати (за можливості застосування цих форм зайнятості). Водночас не набули значного поширення дистанційні форми зайнятості у системі охорони здоров'я, сфері забезпечення життєдіяльності, виробничій сфері, специфіка яких не передбачає застосування дистанційної роботи в основній діяльності.

Разом з тим оплачувана вимушена відпустка працівників приватних компаній є значно проблематичнішою та залежить від фінансових можливостей цих компаній. Тому найбільше потерпають зайняті на малих та мікропідприємствах. А найжорсткіше криза вдарила по фізичних особах – підприємцях, які змушені припинити або різко згорнути свою діяльність, проте юридично не стали безробітними та не потрапили до відповідної мережі соціального захисту (винятком є допомога ФОПам I та II груп, які мають на утриманні дітей: вона становила 1779 грн для дитини до 6 років та 2218 грн – від 6 до 10 років).

Значною проблемою стало забезпечення гідних умов праці та оплати праці медиків під час реформування медичної сфери. Встановлення спеціальних надбавок до заробітної плати для працівників сфері охорони здоров'я (зокрема, тих, які працюють з лабораторно підтвердженими випадками COVID-19)⁵⁴ спрямоване на підвищення рівня їхніх доходів від зайнятості, водночас затримки з відповідними виплатами суттєво послабили ефект від

⁵³ Україна на карантині: моніторинг суспільних настроїв/Соціологічна група «Рейтинг». URL: <http://ratinggroup.ua/research/ukraine/7ffba32fbbac0ba2a21-713d0a9f2c5d5.html>

⁵⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 24.06.2020 № 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>

цього рішення. Рівень заробітної плати працівників сфери охорони здоров'я дотепер залишається одним з найнижчих в економіці (8159 грн – у березні 2020 р., або 71,3 % від середнього рівня по економіці, у травні цей показник знизився до 7690 грн⁵⁵). Обмежені можливості фінансування медичних закладів за рахунок місцевих бюджетів також загострюють ризики забезпечення гідних умов найму та оплати праці медичних працівників у перспективі. Загалом це ускладнює вирішення завдання забезпечення сталого розвитку системи охорони здоров'я для формування належної протиепідемічної стійкості у подальшому.

Серед зайнятих менше працювали на карантині й, відповідно, не отримували повноцінних зарплат працівники з низькими і середніми доходами (до 55 % у цих групах зайнятих)⁵⁶. Переважно доходи знизились у працівників приватного сектору економіки, де під час карантину повністю (фізично на робочому місці) було зайнято лише 41 % працюючих. За даними статистики, 74 % з тих, хто працював або навчався, продовжували працювати під час карантину у різній формі. Проте близько 60 % громадян вказували, що зазнали фінансових втрат від епідемічної ситуації⁵⁷.

Практично всі верстви населення змушені переглянути структуру власних витрат, відмовитися від багатьох речей, які не є життєво необхідними, переглянути спосіб життя. Під час опитування 41,2 % респондентів повідомили про збільшення їхніх витрат у період карантину, 42,1 % – про зменшення, і лише для 16,7 % українців обсяг витрат не змінився. Утім, 80,3 % опитаних повідомили, що під час карантину збільшили витрати на продукти харчування, 37,2 % – на ліки й медпрепарати, 17,5 % – на засоби гігієни та вироби індустрії краси, 11,3 % – на алкоголь.

⁵⁵ Середня заробітна плата за видами економічної діяльності. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/gdn/Zarp_ek_m/Zarp_ek_m2020_u.xlsx

⁵⁶ Головні тренди на карантині: що змінилось в поведінці українців. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/04/14/659337/>

⁵⁷ Прес-реліз: 60 % українців зазнали фінансових збитків внаслідок епідемії коронавірусу. URL: https://sapiens.com.ua/publications/socpol-research/114/Press_Release_IS_2019-03-31.pdf

Якщо жителі великих міст припинили витрачати кошти на спорт, розваги, харчування поза домівкою і послуги індустрії краси, то мешканці малих міст перерозподілили свої витрати на користь придбання продуктів харчування, ліків, гігієнічних засобів та інших товарів першої необхідності.

Близько 60 % опитаних готові здійснити необхідні строкові покупки (одяг, взуття, побутову техніку, послуги у сфері побуту і внутрішнього туризму) у перші два місяці після скасування карантину, що сприятиме пришвидшенню пожвавленню внутрішньої торгівлі через відкладений попит. Разом з тим демонстраційний ефект (або й особистий досвід) невизначеності, у якій опинилася в період коронакризи значна частина господарств, зумовлює обережніший підхід до витрачання коштів та формування страхових заощаджень – про готовність економити і заощаджувати у період карантину повідомили понад дві третини українців (77 %). Така обережність може загальмувати динаміку подальшого відновлення торгівлі після задоволення відкладеного попиту.

Новим трендом стала «самоізоляція» міських жителів у сільській місцевості, у приватному секторі, де вони могли себе почувати більш захищеними й відокремленими від великої кількості контактів. Ті ж містяни, які не мали можливості змінити місце проживання, стали менше використовувати часу для прогулянок на свіжому повітрі (у містах таких на 12 % більше, ніж у сільській місцевості).

У питанні **соціальної підтримки населення** уряд зосередив значну увагу на підтримці найвразливіших категорій. Одноразову грошову допомогу у розмірі 1 тис. грн надано отримувачам соціальних пенсій за віком та у зв'язку з інвалідністю. Для пенсіонерів віком від 80 років з 1 квітня передбачено щомісячну надбавку у розмірі 500 грн. Завдяки індексації у травні 2020 р. підвищення пенсій на 11 % отримали 6,9 млн пенсіонерів. До 2100 грн передбачалося підвищити мінімальні пенсії отримувачам, які мають повний трудовий стаж (35 років для чоловіків і 30 років для жінок). Для отримувачів субсидій запроваджено додаткову компенсацію на оплату комунальних послуг (у середньому 300 грн на одне домогосподарство). Додатково було збільшено на 50 %

соціальні нормативи користування усіма видами житлово-комунальних послуг, на які надаються субсидій.

Одним з найбільш негативних наслідків тимчасового припинення трудової активності є **недонадходження від сплати єдиного соціального внеску** до бюджетів Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Так, за даними Державної податкової служби⁵⁸, надходження від сплати ЄСВ скоротилися – з 23,5 млрд грн у лютому 2020 р. до 21 млрд грн – у травні 2020 р. Державна служба зайнятості опинилася у своєрідних «ножицях»: унаслідок вимушеної бездіяльності бізнесу планові надходження зменшувалися, тоді як кількість безробітних, що стають на облік, навпаки, збільшилася.

Як уже згадувалося, відповідно до змін до чинного законодавства тимчасово, на період з 1 березня по 31 травня 2020 р., звільнені від сплати єдиного внеску «за себе» фізичні особи – підприємці, а також члени фермерських господарств та особи, які займаються незалежною професійною діяльністю. Зважаючи на те, що на початок 2020 р. кількість зареєстрованих ФОП в Україні становила 1885,9 тис. осіб⁵⁹, а мінімальна сума єдиного внеску, яку вони мають сплачувати в розрахунку за місяць із 2020 р. становить 1039,06 грн, недонадходження до бюджету Пенсійного фонду України лише з цієї причини становить близько 2 млрд грн щомісячно. Поквартальна дискретність сплати ЄСВ ФОПами спричинить те, що значну частину втрат квітня-травня бюджети фондів відчувають лише в липні 2020 р.

Відповідно зростає обтяження державного бюджету необхідністю компенсувати дефіцити соціальних фондів. Зокрема, у квітні-травні Пенсійний фонд з Єдиного казначейського рахунку залучив позик на суму 14,2 млрд грн, що перевищило показники минулих місяців (у січні–березні обсяг залучених позик у середньому становив 8,6 млрд грн, а за попередній рік – 9,9 млрд грн).

⁵⁸ Економіка карантину. URL: <https://q.rating.zone/>

⁵⁹ Кількість зареєстрованих фізичних осіб – підприємців в Україні продовжує зростати. URL: <https://tax.gov.ua/media-tsentr/novini/407585.html>

Така бюджетна ситуація обмежує можливості держави щодо індексації пенсій, передбаченої чинним законодавством. Отже, їй без того вкрай вразлива соціальна група – пенсіонери – стає ще вразливішою. Посилуються також ризики скорочення фінансування складових бюджетного сектору економіки, що, відповідно, загрожує зайнятості та доходам працюючих у цих сферах.

Ключовим світовим соціальним трендом під час пандемії COVID-19 є загальне **зниження мобільності населення** (рис. 16)⁶⁰. Як зазначається у Глобальному плані гуманітарного реагування Організації Об'єднаних Націй, котрий спрямовано на надання допомоги з протидії COVID-19, пандемія швидко перетворилася на кризу мобільності⁶¹, обмеження для якої встановили понад 170 країн світу. Analogічний тренд був притаманний і Україні (рис. 17).

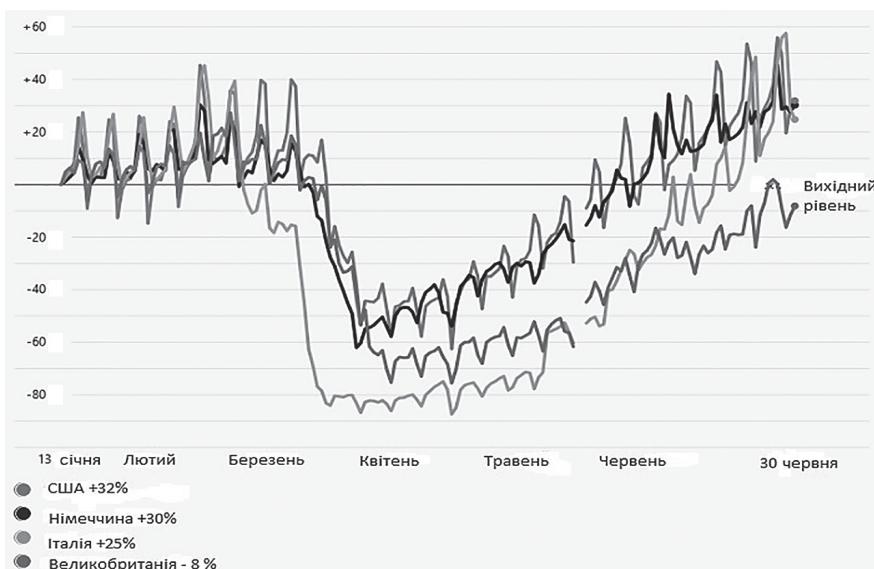


Рис. 16. Зміна динаміки мобільності населення США та деяких країн Європи під час карантинних заходів, %

Джерело: відкриті дані компанії Apple.

⁶⁰ Форсайт COVID-19: середня фаза розвитку. URL: <http://wdc.org.ua/uk/covid19-ua>

⁶¹ COVID-19 Global Humanitarian Response Plan. URL: <https://www.humanitarianresponse.info/ru/programme-cycle/space/document/covid-19-global-humanitarian-response-plan>

Зниження мобільності суттєво погіршило гнучкість вітчизняного ринку праці, унеможливило роботу певної частини працівників міських підприємств, котрі мешкають у заміських зонах, ускладнило заличення сезонних працівників, попит на яких традиційно зростав навесні у будівництві, агросекторі, туристично-рекреаційній сфері тощо.

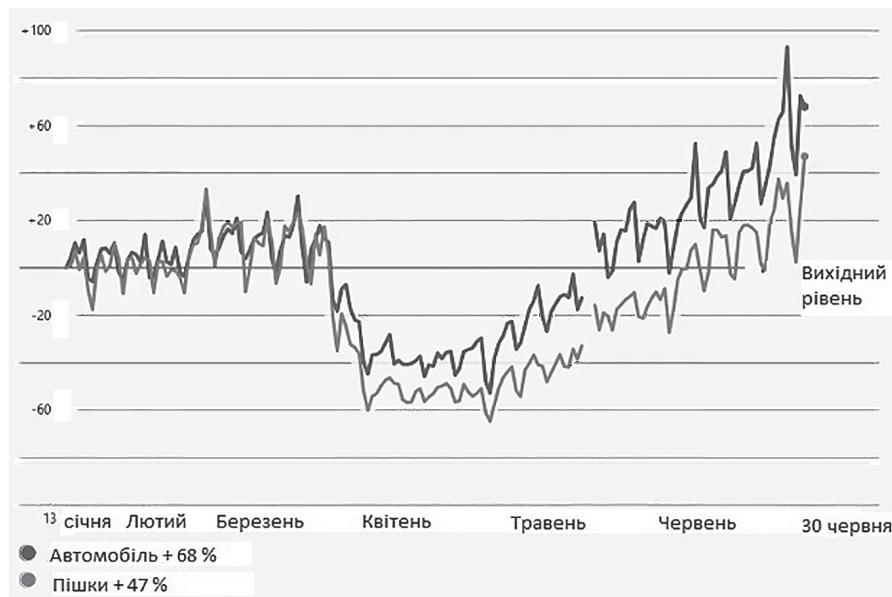


Рис. 17. Зміна динаміки мобільності населення України під час карантинних заходів, %

Джерело: відкриті дані компанії Apple.

У контексті обмежень у вільному пересуванні територією України внутрішньо переміщеними особами позитивним наслідком адаптаційних змін можна вважати **тимчасове призупинення обов'язкової реєстрації та верифікації ВПО**⁶². Призупинено дію норм законодавства, за якими отримання соціальних виплат ВПО залежить від

⁶² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17.03.2020 № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-IX>

присутності за фактичним місцем проживання/перебування, а також дію норм і процедур, за якими нарахування соціальних виплат і проходження інспекційної перевірки місця проживання ВПО залежить від їх верифікації у АТ «Державний ощадний банк України».

Трудові мігранти загалом і **українські трудові мігранти** зокрема, є однією з тих найуразливіших категорій населення, які під час стрімкого поширення пандемії COVID-19 постраждали через втрату доходу, скорочення доступу до ринків праці, неможливість отримання належного соціального захисту у країнах перебування. Частина з них повернулася до країни свого походження, інші залишилися у країнах перебування. Утім очікування масового повернення мігрантів в Україну виявилися вельми перебільшеними. За даними Держприкордонслужби, протягом березня–травня позитивне сальдо в'їзду громадян України становило 429 тис. осіб (для порівняння: у грудні 2019 р. позитивне сальдо – 400 тис. осіб, яке було повністю компенсоване виїздом у наступні два місяці)⁶³.

Українські трудові мігранти за кордоном значною мірою представлені у критичних галузях боротьби проти пандемії COVID-19, таких як охорона здоров'я (медики та медсестри), домашні працівники та обслуговуючий персонал. Європейські країни почали застосовувати невідкладні заходи для утримання медичних працівників-мігрантів на своїх територіях. Зокрема, Велика Британія продовжила візи близько 2800 медичним працівникам-мігрантам, до яких належать лікарі, медсестри й фельдшери. Зміни стосуються також членів їхніх сімей⁶⁴. З метою запобігання втрати трудових ресурсів уряд Португалії, де перебуває значна кількість українських трудових мігрантів, зокрема медичних працівників, обслуговуючого персоналу, будівельників, ухвалив рішення про здійснення експрес-регуляризації іммігрантів⁶⁵. Уряд оголосив,

⁶³ Економіка карантину. URL: <https://q.rating.zone/>

⁶⁴ Coronavirus: Thousands of foreign NHS workers to have UK visas extended for one year. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/coronavirus-nhs-visa-doctor-nurse-paramedics-home-office-migrants-a9438211.html>

⁶⁵ Ramiro, J. Faced with Coronavirus, Portugal is Treating Migrants as Citizens – We Should, Too. URL: <https://jacobinmag.com/2020/04/coronavirus-portugal-regularize-migrants-citizenship-covid-health>

що іммігрантам та шукачам притулку, які подавали заявки на отримання дозволу на проживання (до оголошення надзвичайного стану), надається дозвіл на тимчасове проживання, забезпеченого доступ до медичної допомоги та інших необхідних послуг.

Про масову легалізацію нелегальних мігрантів, зайнятих у сільському господарстві та сфері домашніх послуг, оголосив уряд Італії. Вона зачепить, за оцінками італійського видання *Corriere Della Sera*⁶⁶, 260 тис. осіб, серед яких, очевидно, багато українців.

Вже навесні 2020 р. нестача сезонних трудових мігрантів значно вплинула на розвиток сільського господарства в країнах Європи. Тільки Фінляндія щороку залучає від 12 до 15 тис. українців, зокрема для роботи на сільськогосподарській техніці та більш пізніх роботах зі збору врожаю ягід тощо⁶⁷. Європейська Комісія рекомендувала урядам країн ЄС, аби сезонним працівникам першочергово потрібних спеціальностей полегшили перетин кордону, проводячи екстрені перевірки стану здоров'я з огляду на пандемію коронавірусу. У квітні 2020 р. уряд України почав отримувати запити від європейських країн (Австрії, Фінляндії, Данії, Норвегії та ін.) щодо можливості використання її трудових ресурсів на сезонних роботах. Кілька авіарейсів із трудовими мігрантами вилетіли до Європи, що викликало значний суспільний резонанс.

У Польщі, яка є наразі основною країною призначення для трудових мігрантів з України, аграрні спілки, будівельні асоціації, представники м'ясопереробної промисловості тощо зверталися до КМУ з проханням створити умови для подальшої зайнятості українців. В урядовій програмі виходу з кризи передбачено можливість для іноземців, у яких під час пандемії завершиться термін віз та дозволів на перебування, легально перебувати в країні весь час карантину і 30 днів після його завершення. Робітникам, які працювали за трудовими угодами на підприємствах, змушених

⁶⁶ Італія оголосила масову легалізацію трудових мігрантів. URL: <https://www.europintegration.com.ua/news/2020/05/14/7109905/>

⁶⁷ На 15 тисяч українських сезонних працівників розраховують фінські фермери цього року, – Вадим Пристайко. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vadim-pristajko-razom-z-finskim-kolegami-ryad-ukrayini-dopomozhe-ukrayinskym-pracivnikam-organizovano-distatisya-na-sezonni-roboti>

припинити свою діяльність через коронавірус, виплачувалося 80 % зарплати, а тим, хто уклав з роботодавцем угоди підряду (таких серед українців більшість) – 80 % мінімальної зарплати. Великі польські рекрутингові агентства пропонували мігрантам, у яких спливає строк чинності документів, безкоштовно оформити дозволи на перебування в Польщі на термін до трьох років. Понад те, власним коштом вони створили кілька пунктів, де працівники з України можуть перебути обов'язкову обсервацію перед тим, як стануть до роботи.

З одного боку, було реалізовано можливість тимчасового працевлаштування частини українських громадян під час зростаючого безробіття, проте з іншого – на економічне становище інших громадян негативно впливає відсутність вільного пересування і працевлаштування.

Утім, за оцінками НБУ, до України повернулися приблизно 10 % усіх мігрантів, ще 10 % заробітчан, які систематично практикують виїзди на сезонні роботи за кордон, не змогли їх здійснити⁶⁸. Відповідно, без заробітків залишилося не менше 300–400 тис. закордонних працівників, а також понад 150 тис. внутрішніх трудових мігрантів. Це болісно вдарило по добробуту багатьох сімей. Адже заробітки на виїзді, за даними досліджень, становили майже половину бюджету домогосподарств, які мали у своєму складі довгострокових трудових мігрантів, і 60 % бюджету тих, котрі практикували короткострокову трудову міграцію⁶⁹.

Втрата перспектив зарубіжного працевлаштування змушує мігрантів шукати роботу на Батьківщині. Фахівці підрахували, що за відсутності працевлаштування за кордоном чисельність безробітних більш ніж удвічі перевищила б їх фактичну кількість⁷⁰, отже, внаслідок скорочення міжнародної трудової міграції безробіття зросте.

⁶⁸ Інфляційний звіт (квітень 2020). URL:https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/IR_2020-Q2.pdf

⁶⁹ Там само.

⁷⁰ Pozniak, O. External Labour Migration in Ukraine as a Factor in Socio-Demographic and Economic Development. CARIM-East Research Report 2012/14. URL: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24857/CARIM-East_RR-2012-14.pdf

2.2.4. Просторовий вимір

Просторова нерівномірність, особливо великою мірою притаманна Україні, зумовлює нерівномірний вплив коронакризи на різні регіони та громади.

Найуразливішими, з огляду на поширення хвороби, стають великі міста (агломерації), для яких характерні великі скучення людей. Крім того, в агломераціях обмежувальні заходи, особливо у сферах роботи підприємств роздрібної торгівлі, громадського харчування та громадського транспорту, мають синергетичний ефект, породжуючи кризи в інших сферах.

Останніми роками в Україні роль агломерацій як центрів адміністративного, господарського, культурного життя невпинно зростає. Як результат, поряд із зовнішньою трудовою міграцією зростала внутрішня трудова міграція із слаборозвинених районів і міст переважно до обласних центрів й Києва. Агломерації стають дедалі залежнішими від ефективної роботи комунальної інфраструктури, своєчасного постачання продовольства, належної та безперебійної роботи транспорту.

Погіршенню ситуації сприяє забудова міст, яка відбувається із порушенням генеральних планів, містобудівної документації, існуючих норм містобудування. У приморських містах, наприклад, відбувається забудова прибережної зони, що збільшує антропогенне навантаження на узбережжя, підвищує забруднення морської води.

Унаслідок призупинення діяльності підприємств та господарської активності зменшилися надходження до бюджетів усіх рівнів, водночас основні втрати понесли саме місцеві бюджети, і саме цей аспект карантинних заходів варто визнати одним із головних під час оцінки наслідків впливу карантину на життєдіяльність регіонів України та їх мешканців. За оцінками експертів, втрати місцевих бюджетів становитимуть близько 2 % податкових надходжень загальних фондів місцевих бюджетів у 2020 р. загалом же територіальні громади втратять 13 % їхніх загальних доходів⁷¹. Податкові

⁷¹ Бочі А., Шубіна О. Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з коронавірусом? URL: <https://voxukraine.org/uk/chi-vizhivut-byudzheti-otg-u-borotbi-z-koronovirusom/>

зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 р., відчутно впливають на виконання дохідної частини державного та місцевих бюджетів, що призведе до їх розбалансування. За прогнозами, орієнтовні сумарні втрати бюджетів становитимуть 74 млрд грн, з яких 55,5 млрд грн – втрати місцевих бюджетів усіх рівнів від наданих пільг плати за землю, податку на майно та податку на доходи фізичних осіб, та 18,5 млрд грн – втрати державного бюджету⁷².

Наголосимо, що відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 р. право на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг шляхом отримання додаткової дотації з державного бюджету обмежено.

Водночас внаслідок коригування держбюджету-2020, фінансування Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) зменшено на 2,6 млрд грн – до 4,9 млрд грн, субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – на 0,3 млрд грн (до 1,7 млрд грн), субвенції на поліпшення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти – на 1,55 млрд грн (до 2,2 млрд грн), на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» – на 1 млрд грн (до 2,5 млрд грн), на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – на 0,36 млрд грн (до 1,06 млрд грн), скасовано субвенції місцевим бюджетам на підтримання розвитку об'єднаних територіальних громад (планувалася в обсязі 2,1 млрд грн). Останнє позбавило підтримки фінансування розвитку інфраструктури 982 територіальні громади, в яких мешкає близько 11 млн осіб. Субвенція надається на реалізацію проектів, що сприяють формуванню та розвитку

⁷² Громади Харківщини втратять 2,7 мільярда гривень через пандемію. URL: <https://x-vymir.com/politics/sergij-chernov-gromady-harkivshchyny-vtratyat-2-7-milyarda-gryven-cherez-pandemiyu/>

інфраструктури комунальної власності, їй спрямовується на поліпшення якості надання адміністративних послуг і створення сучасних систем організації управління громадою, реконструкцію будівель бюджетних установ, будівництво чи реконструкцію об'єктів дорожньої інфраструктури комунальної власності, водопостачання, водовідведення, поводження з відходами, закупівллю транспортних засобів для установ комунальної і соціальної інфраструктури. Отже, сумарна втрата місцевих бюджетів лише за перерахованими статтями у 2020 р. становить майже 8 млрд грн.

Найуразливішими регіонами, з точки зору рівня захворюваності, виявилися економічно найменш розвинуті. Статистика засвідчила, що рівень захворюваності є вищим у тих регіонах, де значна кількість заробітчан повернулася до домівок у березні. Лідерами за поширеністю захворюваності є Чернівецька, Івано-Франківська, Тернопільська, Рівненська області⁷³. Ці ж регіони стабільно перебувають наприкінці загальнодержавного рейтингу за обсягом ВРП на одну особу⁷⁴. Причинами такої ситуації є об'єктивні (висока міграційна мобільність) та локальні суб'єктивні чинники (дії региональної й місцевої влади, спроможність до реалізації вказівок та рекомендацій центральної влади, соціальна відповідальність бізнесу, спроможність забезпечення медиків засобами захисту, рівень тестувань тощо). Відрізнялися і підходи місцевої влади до впровадження заходів щодо запобігання поширенню пандемії. Так, м. Вінниця першим розробило протокол лікування хворих на COVID-19, у м. Тернополі працювали над підвищенням відповідальності та активності соціальних працівників, тоді як міська влада м. Запоріжжя й м. Харкова на початку процесу виявила спротив у виконанні приписів Уряду з приводу дотримання карантинних обмежень. Серед лідерів за виявленими захворюваннями також Київська область та м. Київ. Спричинили таку ситуацію статус столиці як найбільшого ділового, адміністративного,

⁷³ За оперативними даними системи моніторингу поширення епідемії коронавірусу. URL: <https://covid19.rnbo.gov.ua>

⁷⁴ За даними Держстату станом на 2018 рік: Чернівецька (23-е місце), Закарпатська (22-те місце), Тернопільська (20-те місце), Рівненська (19 місце), Івано-Франківська (17-те місце).

туристичного хабу і переважного місця роботи для мешканців передмістя і суміжних районів області, а також (не в останню чергу) значна поширеність тестування у столичному регіоні.

Різний вплив коронакризи на різні регіони України виявляється і в окремих сферах економічної діяльності.

Гуртова і роздрібна торгівля, зокрема на переважній більшості ринків та в торговельних центрах регіонів, припинилася. Зокрема, на два тижні заблоковано роботу найбільшого гуртового ринку Півдня України «Нежданна» у с. Великі Копані в Херсонській області, який працював як логістичний хаб для реалізації агропродукції практично для всієї України, зокрема для постачання на південь України збереженої продукції минулорічного врожаю з інших регіонів країни. Зважаючи, що, за експертними оцінками, саме на продовольчих ринках зазвичай реалізується близько 85 % ранніх овочів і ягід, це зумовило проблеми зі збутом вирощеної продукції, позбавило споживачів джерел постачання продовольчих товарів і спричинило скрутне фінансове становище дрібних фермерів і селян⁷⁵. Найбільш критично ситуація з реалізацією ранньої продукції позначилася на Закарпатті та південних регіонах України, де дозрівання врожаю відбувається раніше. Загалом можна припустити, що негативні наслідки проблем збуту городини найвідчутніші у Харківській, Львівській, Дніпропетровській областях (сумарно ці три регіони забезпечували у 2019 р. майже 22 % овочевої продукції України).

У всіх регіонах постраждали мережі роздрібної торгівлі промисловими товарами, одягом, побутовою технікою. Зокрема, був зачинений найбільший непродовольчий ринок Харківської області «Барабашова», на якому працюють 20 тис. осіб. В Одеській області також закрито на карантин переважну більшість торговельних точок промислового ринку «Сьомий кілометр», де, за даними керівництва ринку, працювало близько 60 тис. осіб.

Туристична галузь та готельно-ресторанний бізнес практично зупинили роботу. У квітні 35–40 % готелів в Україні було

⁷⁵ Щодо термінових заходів з підтримки дрібних селянських і фермерських господарств. / аналіт. зап. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-terminovikh-zakhodiv-z-pidtrimki-dribnih-selyanskikh-i-fermerskikh>

закрито, інші працювали у вкрай обмеженому режимі. Ті, що працювали, втратили від 60- до 90 % доходу⁷⁶. До 90 % підприємств ресторанного бізнесу зазнають втрат. Тільки у м. Києві втрати цієї галузі у березні-квітні сягали 400–450 млн грн щомісяця (їжа «на виніс» не рятувала ситуацію)⁷⁷. У зв'язку з невизначеністю щодо початку сезону понесли збитки переважно представники малого та мікробізнесу – власники міні-готелів, апартаментів тощо й місцеві бюджети від недоотримання туристичного збору. При цьому в 2019 р. доходи від туристичного збору, наприклад в Одеській області, становили 21,4 млн грн. Це на 84,5 % більше, порівняно з показниками 2018 р.

Крім того, пандемія негативно вплинула на діяльність круїзної галузі, яка тільки почала відроджуватися після тривалого застою, викликаного окупацією Криму, – скасовано рейси міжнародних круїзних компаній.

Зазначимо, що, хоча офіційно внесок туристично-рекреаційного сектору у ВРП не має значних міжрегіональних розбіжностей через значний рівень тінізації цієї сфери, з дуже високою вірогідністю можна припустити, що за весняними втратами регіону Карпат негативний вплив зменшення туристичних потоків пошириється насамперед на приморські регіони – Одеську, Херсонську, Запорізьку, Миколаївську області, причому критичним чином на громади, розташовані в прибережній зоні. У зоні ризику також перебувають території, на яких розташовані популярні туристично привабливі об'єкти як великих міст (Київ, Львів, Одеса), так і невеликих селищ і сільських громад.

Йдеться не лише про втрати доходів власників рекреаційних та туристичних об'єктів, а й про звуження ринків для товарів та послуг супутніх виробників – продовольчої продукції та закладів харчування, перевізників, виробників та продавців сувенірної та курортної продукції, підприємств сфери побутового обслуговування тощо, а також втрати місцевих бюджетів, до яких надавачі

⁷⁶ Як COVID-19 змінить готельний бізнес в Україні. URL: <https://thepage.ua/ua/exclusive/sho-stanetsya-z-gotelyami-cherez-koronavirus>

⁷⁷ Коронавірус єсть ресторани «на сніданок». URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/koronavirus-yist-restorany-na-snidanok-0>

цих послуг сплачують податки. Таким виробникам (значною мірою ФОПам чи незареєстрованим особам) властива сезонність накопичення доходів, і їхні втрати мають відкладений негативний ефект у міжсезонний період (зокрема, щодо зростання неплатежів за комунальні послуги в опалювальний період).

Транспортні перевезення, передусім міжміські та міжнародні пасажирські перевезення, зазнали тотальніх збитків у зв'язку із закриттям кордонів та зниженням попиту та пропозиції в туристичному бізнесі, зниженням ділової активності. Обмежувальні заходи, зокрема, припинення міжміського пасажирського сполучення та обмеження руху громадського транспорту, негативно вплинули на фінансові показники роботи комунальних транспортних підприємств, за збереження значних витрат на підтримання рухомого парку та об'єктів інфраструктури. Зменшення міжміської мобільності відчули регіони, які традиційно мали значний транзитний статус, насамперед західні прикордонні регіони – Львівська, Закарпатська, Волинська області, й передусім громади, територією яких проходять транзитні шляхи. Йдеться, зокрема, про зменшення надходжень до місцевих бюджетів від акцизу з роздрібної реалізації пального, зменшення обсягів реалізації інших видів продукції та послуг харчування об'єктами придорожньої інфраструктури тощо.

Окремим потужним негативним наслідком зменшення мобільності стало припинення малого прикордонного руху та звуження транскордонної співпраці. З цих причин західні області серед перших відчули негативний економічний вплив глобальної коронакризи. Вже у березні 2020 р. доходи до державного бюджету в Закарпатській області становили лише 58 % від запланованих, а за I квартал – 62 %.

Досить нерівномірним у регіональному розрізі виявився ефект коронакризи для вітчизняної промисловості (рис. 18). Більшість підприємств продовжувало працювати із частковими обмеженнями, дотриманням вимог протиепідемічної безпеки, організацією спеціалізованого транспортування працівників. Водночас із впровадженням першого етапу послаблення карантинних заходів не всі області змогли його ввести з огляду на

невідповідність критеріям. Зокрема, в Закарпатській області після 22 травня через високий рівень захворюваності з розрахунку на кількість населення збережено всі обмеження. При цьому протягом періоду карантину у Закарпатській області відзначено втрати підприємств *автомобілебудування* та *електроніки* (ТОВ «Джейбл», ЗАТ «Єврокар», ТОВ «Ядзакі Україна», ТОВ «Унгваер»), *деревопереробної промисловості* (ТОВ «Cio-K», ТОВ «Індустрія деревообробки», ТОВ «Самвер»), що згорнули діяльність приблизно вдвічі. Це пов'язано передусім з відсутністю замовлень європейських країн і браком комплектуючих матеріалів. Працівників оформлено на неповну зайнятість або запропоновано взяти відпустку. У Львівській, Волинській, Житомирській областях підприємства-експортери автомобільних комплектуючих повністю залежні від замовлень материнських компаній, більшість з яких розташовані в країнах Євросоюзу (переважно в Німеччині), де через зниження попиту на нові автомобілі наявна криза автомобільної промисловості. Компанії «Бадер», «Леоні», «Борднеше», «Фуджікура», «Kromberh end Shubert» з початку травня відновили роботу та нарощували виробництво, яке, проте, за оцінками експертів, до кінця поточного року не перевищить 70 % минулорічної потужності. Великі підприємства, що працювали на внутрішній ринок, карантин зачепив значно менше.

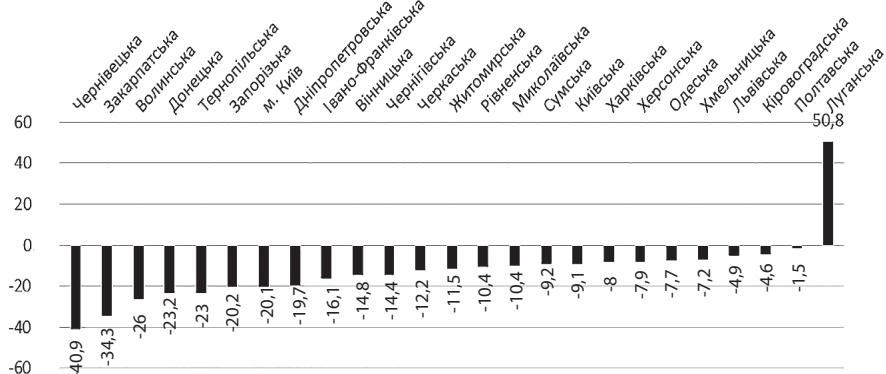


Рис. 18. Індекси промислової продукції, за січень–травень 2020 р., %

Джерело: за даними Держстату.

У Запоріжжі припинилось складання автомобілів російського бренду Lada на ПАТ ЗАЗ. На підприємстві стверджували, що причиною є ускладнений рух через кордон⁷⁸, проте ймовірніша причина – закриття автosalонів і скорочення попиту. Харківський «Турбоатом» відправив понад 1,5 тис. працівників у відпустку; на початку карантинних заходів призупинили роботу промислові підприємства «Турбогаз» та «Теплоавтомат», проте наприкінці травня підприємства поновили свою діяльність. У Сумській області очікувалося зниження показників підприємств промисловості у зв'язку з тим, що 50 % продукції галузі орієнтовано на експорт.

Державне конструкторське бюро «Південне» (м. Дніпро), флагман ракетобудування, що майже не залежить від державних замовлень, перевело більшу частину працівників у простій (з оплатою двох третин тарифної ставки відповідно до частини 1 статті 113 КЗпП без додаткових виплат), а з 1 липня і до кінця року планує перейти на триденний робочий тиждень, уперше за 70 років існування підприємства. Причиною є одночасне гальмування кількох зовнішніх контрактів через зміну пріоритетів низки країн та обмеження особистих бізнес-контактів внаслідок світової пандемії.

Критична ситуація спостерігається у сфері вугледобування – головною економічною подією коронакризи стала зупинка ДТЕК «Павлоградвугілля» і ДТЕК «Добропіллявугілля», які забезпечують 95 % загального видобутку вугілля в країні (не враховуючи видобуток на тимчасово окупованих територіях) і дають роботу близько 40 тис. працівників. Зупинка «Павлоградвугілля» тривала з 20 квітня до 15 травня, простій «Добропіллявугілля» на початку червня був продовжений. Проблеми вугледобувних компаній опосередковано зумовлені карантинними заходами, оскільки пов'язані зі зниженням споживання електроенергії в умовах скорочення економічної активності на тлі імпорту електроенергії з РФ і Білорусі⁷⁹. Відновлення роботи «Павлоградвугілля» стало можливим завдяки

⁷⁸ ЗАЗ зупинив виробництво LADA одразу після старту. URL: <https://uprom.info/news/cars/zaz-zupynyv-vyrobnyctvo-lada-odrazu-pislyva-startu/>

⁷⁹ Правительство должно срочно разработать план спасения угледобывающей отрасли, – Волынец. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/pravitelstvo-dolzhno-srochno-razrabotat-plan-1587026068.html>

затвердженю наприкінці квітня нового прогнозного балансу електроенергії, який дозволив зберегти порівняно дорогу теплову генерацію за рахунок рівномірного скорочення різних видів генерації, зокрема відносно дешевої атомної. ДТЕК не вважає проблему остаточно вирішеною, оскільки споживання електроенергії не відновилося⁸⁰. Водночас штучне завищення собівартості вироблення електроенергії через зменшення дешевших способів генерації створило значні диспропорції на ринку електроенергії, ставить у невигідне становище споживачів, зокрема промисловість.

Водночас деякі великі компанії зберігають фінансову стабільність і демонструють готовність до суспільної солідарності. Група «Метінвест» (м. Маріуполь, м. Авдіївка, м. Запоріжжя, м. Кривий Ріг, м. Кам'янське) відмовилася від податкових канікул. Сума податкових відрахувань, що включають податок на землю і податок на нерухомість, які мають бути виплачені підприємствами компанії в місцеві бюджети в пільговий період, перевищує 50 млн грн⁸¹. Аналогічне рішення ухвалено АТ «Новокраматорський машинобудівний завод» (м. Краматорськ)⁸². Компанія «Інтерпайп» (м. Дніпро, м. Новомосковськ) запевнила інвесторів у виконанні зобов'язань і вирішила повернути державі 35 млн грн зекономлених нарахувань протягом податкових канікул з 1 березня до 30 квітня⁸³. На 33 % зросли обсяги виробництва у фармацевтичній сфері Харківської області. Незважаючи на складну ситуацію, відповідно до плану, складеного у березні, компанія «RGM group» у Сумській області ввела в експлуатацію інноваційний асфальтобетонний завод. У Полтавській області на підприємствах галузі нафто- та газовидобування з метою упередження кризових явищ, пов'язаних також зі світовим зниженням цін на нафту, ініційовано запуск технологічного

⁸⁰ Шахтарі повинні працювати. URL: <https://www.facebook.com/dtekpavlograd/posts/1591637414327285>

⁸¹ Метінвест відмовився від «податкових канікул» для підтримки міст присутності. URL: <https://metallurgprom.org/uk/novini/ukrayina/3917-metinvest-otkazalsja-ot-nalogovyh-kanikul-radi-podderzhki-gorodov-prisutstvija.html>

⁸² НКМЗ відмовився від пільг по місцевих податках. URL: <https://metallurgprom.org/uk/novini/ukrayina/3997-nkmz-otkazalsja-ot-lgot-po mestnym-nalogam.html>

⁸³ «Інтерпайп» заверил інвесторов в стабільній роботі своїх предприятий и рассказал о мерах по борьбе с коронавирусом. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/649087.html>

нафтогазового хабу, що уможливить об'єднання ресурсів та технологій, залучить інвестиції для розвитку цієї сфери.

Боротьба з пандемією стала додатковим стрес-тестом як для новоутворених об'єднаних громад, так і для регіональної влади. Органи місцевого самоврядування (ОМС) виявили високий рівень адміністративної самостійності у впровадженні карантинних обмежень, водночас вертикаль виконавчої влади не завжди реагувала своєчасно, а закон чітко не встановлював функції кожного з рівнів влади та місцевого самоврядування. Разом з тим коронакриза **виявила низку уразливостей громад і регіонів**. Розглянемо їх докладніше.

1. **Значна залежність від рішень центральної влади у сфері формування бюджетів і недостатня фінансова стійкість** попри бюджетну децентралізацію, залежність від окремих видів податкових надходжень. Ухвалення Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» безпосередньо вплинуло на бюджети об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Питома вага надходжень, що підпадають під дію Закону (плата за землю та об'єкти нежитлової нерухомості), у податкових надходженнях Загального фонду складає у середньому 2-3 %.⁸⁴ Проте можна очікувати, що найбільші втрати місцеві бюджети зазнають через недоотримання ПДФО, частка якого в податкових надходженнях місцевих бюджетів становить близько 70 %, та єдиного податку від ФОП (понад 16 %).

2. Недостатня **адміністративна й організаційна спроможність**, відсутність необхідних протоколів і регламентів для дій в умовах надзвичайних ситуацій, слабке координування регіонального та місцевого рівнів.

3. Недосконала **система вторинної ланки охорони здоров'я**, другий етап реформування якої щодо зміни принципів фінансування збігся з пандемією, низький рівень її мобілізаційної готовності, внаслідок чого частина закупівлі обладнання для лікарень, засобів захисту

⁸⁴ Бочі А., Шубіна О. Чи виживуть бюджети ОТГ у боротьбі з коронавірусом? URL: <https://voxukraine.org/uk/chi-vizhivut-byudzheti-otg-u-borotbi-z-koronovirusom/>

лікарів здійснювалася волонтерами коштом підприємців, а структура цих закупівель не завжди була раціональною. Разом з тим значна кількість ОТГ почали закуповувати тестувальні системи набагато раніше, ніж це робили на регіональному рівні, бо виявилися більш мобільними й гнучкими щодо вирішення питань життедіяльності своїх територій. Дії штабів, до яких разом із представниками органів державної влади входили представники громадськості та бізнесу, можна розглянути як вдалий приклад **публічно-приватного партнерства**, котрий варто застосувати і для вирішення інших питань.

4. Брак ресурсів, передусім людських, для здійснення **охрані права** **порядку** в умовах карантину, особливо у сільській місцевості. У результаті подеколи мала місце самоорганізація громадян для зазначених цілей, зокрема тих, хто володіє зброєю. Як свідчить досвід, ризики конфліктів можуть зростати разом з активізацією перерозподілу власності та впливів внаслідок коронакризи.

5. Недостатнє **координування дій** органів державної влади та місцевого самоврядування як у вертикальній (між органами місцевого самоврядування громад та обласними державними адміністраціями), так і в горизонтальній (між окремими регіонами та окремими громадами) площинах. Іноді керівництво громад самостійно, з власної ініціативи знаходило можливості співпраці, наприклад з органами Прикордонної служби України – для відпрацювання списків своїх мешканців, які повернулися з-за кордону, для подальшої роботи з ними щодо попередження поширення вірусу.

6. **Політизація органів місцевого самоврядування**, деякі з них намагаються подати позицію окремих органів місцевого самоврядування, міських голів як альтернативу державній позиції (показовим є приклад міського голови Черкас: ініційовані ним передчасні заходи щодо послаблення карантину отримали широкий резонанс).

2.3. Ускладнення

Негативні впливи коронакризи на різні види економічної діяльності, зафіковані в Україні, набули системного характеру та вплинули на показники макроекономічної стабільності. Наростання макроекономічних дисбалансів

у грошово-кредитній та фіiscalльній сферах, у свою чергу, посилило негативні економічні наслідки коронакризи. Формуються ендогенні кризові ризики, які набувають самостійного, незалежного від карантинних заходів існування, створюючи певного роду післяепідемічні «ускладнення» в економічній сфері. А отже, лише зупинення поширення вірусу та пом'якшення карантину не в змозі подолати ці ризики. Наступне відновлення економічних процесів стає проблематичнішим, а посткризова депресія затягується.

2.3.1. Ситуація у бюджетній сфері

Коронакриза суттєво ускладнила виконання дохідної частини Державного бюджету України на 2020 р. В умовах уповільнення економічної динаміки, що триває з 2019 р., запроваджені обмеження економічної діяльності та зростаючі потреби для боротьби з COVID-19 й підтримання соціально незахищених верств населення потребували переформатування державних видатків.

Постановою КМУ від 29.03.2020 № 253, зважаючи на погіршення економічної ситуації у світі та в Україні в умовах застосування карантинних заходів, погіршено макропоказники. За оцінкою Уряду, ВВП у 2020 р. становитиме 3985,5 млрд грн та очікується його скорочення на 4,8 % (у попередньому прогнозі планувалося зростання на 3,7 %). Майже удвічі погіршено й оцінки інфляції – з 5,5 до 11,6 %.

Ухвалена Урядом та Верховною Радою України низка рішень, спрямованих на запобігання поширенню COVID-19, вплинула на виконання державного і місцевих бюджетів через запровадження низки податкових звільнень та потребувала додаткових фінансових ресурсів для реалізації першочергових заходів, пов'язаних з недопущенням поширення COVID-19, підтриманням суб'єктів господарювання та соціально уразливих верств населення.

Як наслідок, 13.04.2020 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (рис. 16):

- зменшено дохідну частину держбюджету на 119,7 млрд грн – до 975,8 млрд грн;

- збільшено та переформатовано видаткову частину на 82,4 млрд грн – до 1266,4 млрд грн;

- дефіцит держбюджету збільшено майже втричі – до 298,4 млрд грн (нині він становить 7,5 % ВВП, що є найбільшим показником за останні 20 років) за можливості формування прихованого дефіциту державного бюджету, який формується через здійснення державних запозичень понад обсяги, визначені Додатком № 2 до Закону про Державний бюджет України (рис. 19).

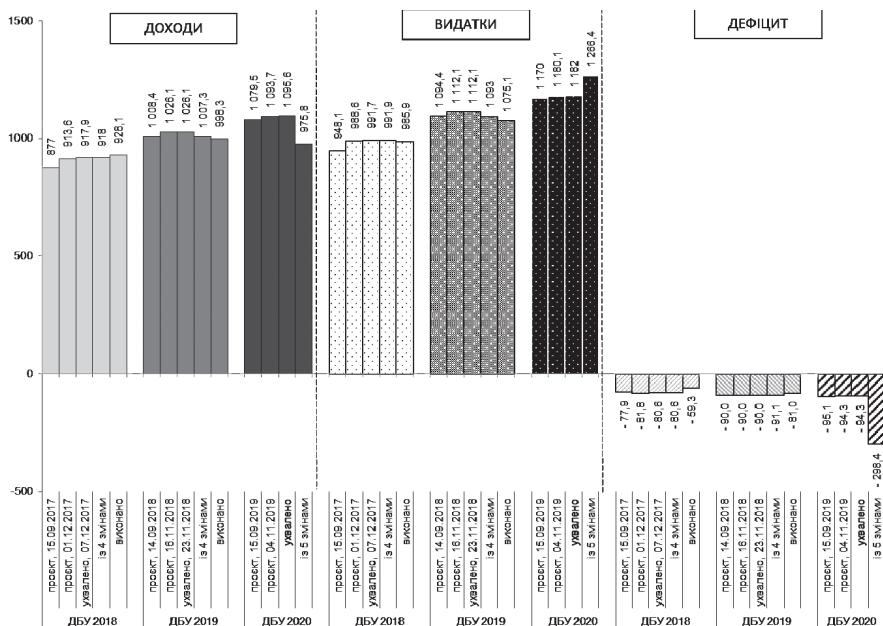


Рис. 19. Динаміка доходів, видатків та дефіциту державного бюджету України в 2018–2020 рр., млрд грн

Джерело: Верховна Рада України, Державна казначейська служба України.

У складі Державного бюджету України передбачено **створення Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19**, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, у сумі 64,7 млрд грн. Кошти Фонду розподіляються за рішеннями Кабінету Міністрів України та спрямовуються на заходи запобігання виникненню та поширенню COVID-19,

зокрема на закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для вжиття зазначених заходів; доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, безпосередньо зайнятим на роботах з ліквідації COVID-19, а також окремим категоріям працівників, які забезпечують життєдіяльність населення; надання грошової допомоги громадянам і членам сімей медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які померли від COVID-19; підтримку Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; поповнення резервного Фонду державного бюджету. Залежно від подальшого розвитку ситуації з потребою у бюджетних видатках та наповненням бюджету кошти Фонду можуть також спрямовуватися на відновлення видатків державного бюджету (включаючи трансфери місцевим бюджетам) за бюджетними програмами, скороченими у зв'язку зі створенням такого Фонду.

Крім того, 18.06.2020 р. до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» було внесено зміни, якими передбачено можливість спрямувати кошти Фонду на придбання обладнання для приймальних відділень опорних закладів охорони здоров'я в госпітальних округах, для відділень екстреної (невідкладної) медичної допомоги, що входять до багатопрофільних лікарень, для медичних амбулаторій, фельдшерсько-акушерських і фельдшерських пунктів у сільській місцевості та проведення капітального ремонту, реконструкції цих приміщень, поліпшення транспортного сполучення, будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення.

Загалом, за інформацією Мінфіну, станом на 15.06.2020 р. Уряд ухвалив рішення про виділення 36,1 млрд грн коштів з Фонду боротьби з COVID-19: відповідно до постанов КМУ виділено 18,7 млрд грн, протокольними рішеннями передбачено можливість виділення ще 17,4 млрд грн коштів Фонду⁸⁵.

⁸⁵ Мінфін забезпечує прозорість та ефективність використання коштів Фонду для боротьби з COVID-19. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_zabezpechuie_prozorist_ta_efektivnist_vikoristannia_koshtiv_fondu_dlja_borotbi_z_covid-19-2210

Створення Фонду, з одного боку, передбачає впровадження певної гнучкості у забезпечені розподілу бюджетних коштів відповідно до нагальних потреб і зважає на існування певної, спричиненої поширенням COVID-19 невизначеності щодо потреб у видатках різних органів державної влади. А з другого боку – законодавчо унормовано можливість «ручного» управління значним обсягом державних видатків, що потребує кваліфікованості та прозорості ухвалення відповідних рішень. Порядок використання коштів Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2020 № 302.

Крім цього, в Державному бюджеті додатково передбачено 15,8 млрд грн для доплат до зарплати медпрацівникам, які протистоять епідемії. Видатки Міністерства соціальної політики України збільшено на 19,5 млрд грн, для вжиття непередбачених заходів до резервного Фонду спрямовано додатково 3 млрд грн (рис. 20). Фактичні видатки державного бюджету, пов’язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням, лише у березні-квітні 2020 р. збільшено на 16,2 млрд грн, ніж рік тому.

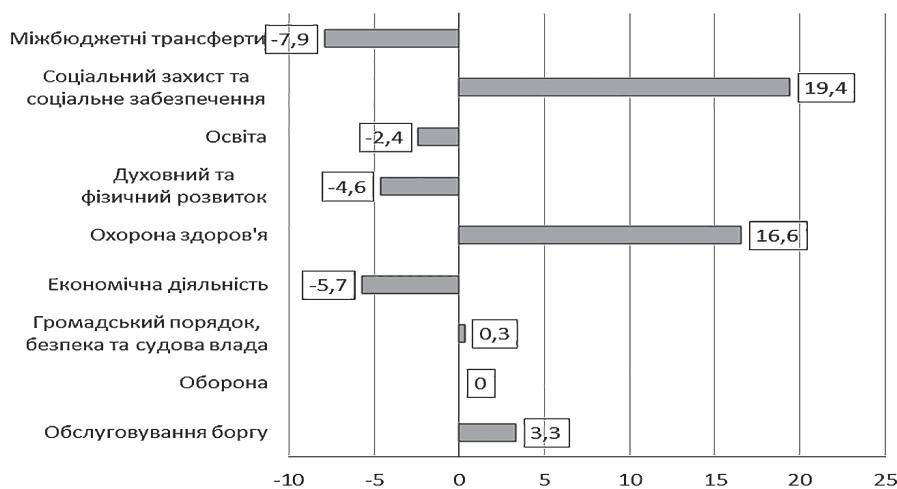


Рис. 20. Зміна деяких статей видатків Державного бюджету на 2020 рік згідно з поправками від 13.04.2020

(різниця порівняно із затвердженими раніше показниками), млрд грн

Джерело: за даними НБУ.

У змінах зважалося на бюджетне стимулювання економічного розвитку. Збережено у попередньому обсязі видатки на будівництво та ремонт доріг, що забезпечило реалізацію Програми «Велике будівництво» (загалом на дорожню інфраструктуру у державному бюджеті передбачено майже 70 млрд грн). Не змінено планові видатки у сфері безпеки та оборони, а також щодо підтримання агропромислового комплексу (на рівні 4 млрд грн). Видатки розвитку зменшено з 176,1 млрд грн до 161,6 млрд грн, таким чином враховано призупинення реалізації десяти державних інвестиційних проектів та зменшення фінансування чотирьох інвестиційних проектів, загальний обсяг видатків для реалізації державних інвестиційних проектів скорочено з 2,4 млрд грн до 1,6 млрд грн.

Через значну невизначеність, що ускладнює бюджетне планування, призупинено також дію окремих положень Бюджетного кодексу України, які стосуються підготовки проекту Бюджетної декларації на 2021–2023 рр. та проекту Середньострокової стратегії управління державним боргом. Водночас Мінфін зазначив, що і надалі втілюватиме середньострокове бюджетне планування в бюджетний процес в Україні, яке має забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів і відповідний розподіл обмежених ресурсів. Під час розроблення проекту Державного бюджету на 2021 рік Уряд має сформувати й бачення цілей бюджетної політики на середньострокову перспективу⁸⁶. Завершення процедури оглядів бюджетних витрат в окремих сферах за 2019 р. і подання звітів за 2020 р. були відтерміновані через карантин.

Ситуація з фактичним виконанням державного та місцевих бюджетів у квітні та травні 2020 р. характеризувалася зростанням напруженості.

Проблеми із виконанням державного бюджету розпочалися ще до карантину, а з його запровадженням лише погіршилися. Так, у 2019 р. державний бюджет за доходами вперше за останні роки був недовиконаний, навіть зважаючи на внесені зміни з відчутним зменшенням дохідної частини (див. рис. 19). Основною

⁸⁶ Бюджетний процес у 2020 році буде здійснюватись з урахуванням впливу пандемії COVID-19. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/biudzhetnii_protse_s_u_2020rotsi_bude_zdiisniuvatis_z_urakhuvanniam_yplivu_pandemii_covid19-2097

причиною недонадходження митних платежів, передусім ПДВ з увезених товарів, є нижчий від врахованого при складанні державного бюджету валютний курс (фактично 25,8 грн за дол. США проти закладеного 28,2 грн за дол. США, тобто на 8,5 % нижчого). Крім того, знизилися темпи промислового виробництва.

Тенденція тривала у січні-лютому 2020 р., а з березня до зазначених чинників додалися сповільнення ділової активності та скорочення споживання, а разом з ними – зменшення надходжень бюджетоутворювальних податків з доходів та імпорту. Також далося взнаки зниження світових цін на нафту та газ. У березні 2020 р. невиконання плану податкових та митних платежів становило 8,8 млрд грн (план виконано на 89,6 %). Збереження традиційного піку податкових надходжень забезпечив податок на прибуток підприємств, сплачений за результатами 2019 р. (рис. 21). Недовиконання планових показників дохідної частини держбюджету в I кварталі 2020 р. становило 11,6 %, або 27,6 млрд грн.

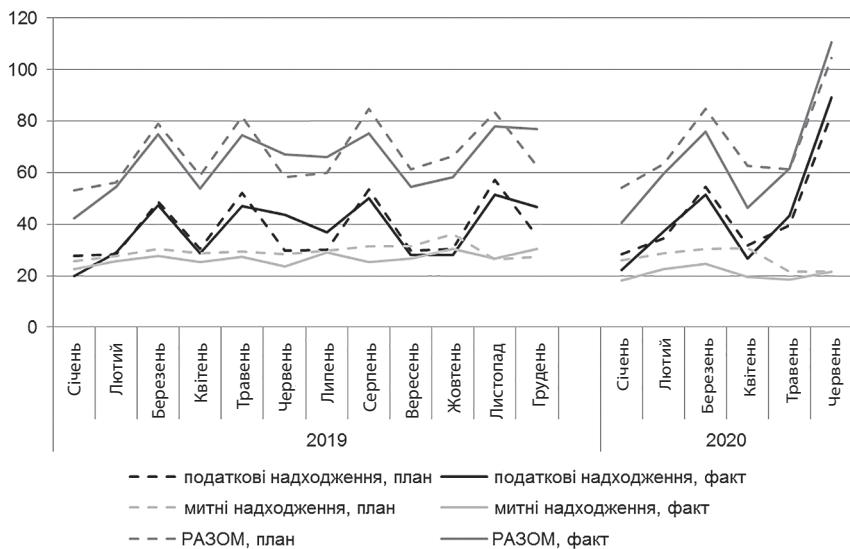


Рис. 21. Динаміка помісячних податкових і митних надходжень до Державного бюджету України в 2019–2020 рр., млрд грн

Джерело: Державна казначейська служба України.

У період найбільш жорсткого карантину динаміка наповнення державного бюджету додатково погіршилася. Місячні податкові надходження в квітні й травні 2020 р. знизилися навіть нижче відповідних показників 2018 р. План податкових і митних платежів у квітні 2020 р. було виконано лише на 73,9 % (рис. 21). Тимчасову підтримку доходам бюджету в квітні 2020 р. надали неподаткові перерахування 42,7 млрд грн коштів НБУ. У травні виконання бюджетів було не менш напруженим, навіть зважаючи на те, що саме в травні Мінфін значно скоригував плани надходжень до держбюджету в бік зниження. На цьому тлі податкові платежі були навіть перевиконані (на 3,6 млрд грн) (рис. 22).

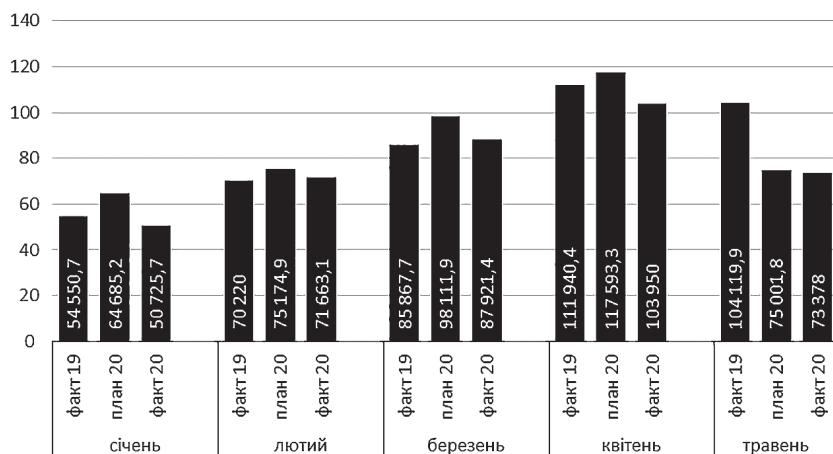


Рис. 22. Динаміка помісячних надходжень до Державного бюджету України в 2019–2020 рр., млн грн

Джерело: Державна казначейська служба України.

За інформацією Мінфіну⁸⁷, за січень–травень 2020 р. соціальні видатки, видатки на оборону, на обслуговування боргу та дотації місцевим бюджетам було повністю профінансовано відповідно до розпису на підставі платіжних доручень – видатки

⁸⁷ Мінфін: У травні 2020 року до загального фонду держбюджету надійшло 63,9 млрд грн – розпис виконано на 100 %. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/minfin_u_travni_2020_roku_do_zagalnogo_fondu_derzhbiudzhetu_nadiishlo_639_mlrd_grn_-_rozpis_vikonano_na_100-2167

за загальним фондом державного бюджету за 5 місяців 2020 р. становили 392,8 млрд грн, або 83,4 % від розпису. Сумарно, за даними Казначейства, у січні–травні недонадходження до державного бюджету становили 43,8 млрд грн (план виконано на 89,9 %), місцевих бюджетів⁸⁸ – на 12,2 млрд грн (90,2 % плану).

На динаміку податку на доходи фізичних осіб негативно впливали зменшення заробітних плат та високе безробіття, податку на прибуток – зростання збитковості бізнесу та банкрутства, ПДВ та акцизу – зменшення споживання домогосподарств, бюджетних установ і бізнесу. Водночас з основних тенденцій травня 2020 р. в розрізі податків та зборів Мінфін відзначив й окремі позитивні тенденції: розпис з податку та збору на доходи фізичних осіб був перевиконаний на 0,1 млрд грн, з рентної плати за користування надрами – на 114,7 % (0,3 млрд грн), з акцизного податку – на 1,1 млрд грн, або на 21,4 %, переважно завдяки надходженню від податку з тютюнових виробів. Водночас на 99,8 % було виконано розпис з податку на додану вартість (недонадходження становили 0,1 млрд грн) та 0,5 млрд грн становило недовиконання з податку на прибуток підприємств (розпис виконано на 97,2 %).

Очевидно, що із послабленням карантину першими почнуть зростати надходження податків на споживання. Наступним відновиться податок на доходи фізичних осіб, і лише в останню чергу – податок на прибуток підприємств. Традиційно пікові місяці його надходжень – березень, травень, серпень і листопад. Отже, недонадходження будуть відчутними у серпні й листопаді. Навіть за найоптимістичнішого сценарію відновлення економіки з другої половини 2020 р. втрати податку на прибуток через збитки суб'єктів господарювання даватимуться взнаки навіть у наступному, 2021 р.

Проте найбільший вплив коронакризи відчувають місцеві бюджети – вони зазнали прямих втрат від наданих пільг із плати за землю та нежитлову нерухомість, а також наданих місцевими радами пільг зі сплати єдиного податку. Водночас ухвалення зазначених законодавчих актів на тлі загального уповільнення

⁸⁸ Без урахування власних надходжень бюджетних установ і міжбюджетних трансфертів.

економічної активності спричинить суттєві втрати місцевих бюджетів. За розрахунками Асоціації міст України (АМУ), місцеві бюджети можуть недоотримати надходження від податку на доходи фізичних осіб в обсязі 27 млрд грн (17 % від річного плану), податку на майно – 3,2 млрд грн (8,4 %), єдиного податку та туристичного збору – 9,3 млрд грн (25 %), а внаслідок змін до Державного бюджету України на 2020 р. втрати місцевих бюджетів складуть ще 9,65 млрд грн⁸⁹. Фактично в квітні доходи місцевих бюджетів становили 20,3 млрд грн, що на 5,2 млрд грн, або на 20,3 %, менше, ніж у квітні 2019 р. Сумарно за січень–травень 2020 р. до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 116,7 млрд грн, що на майже 1,2 млрд грн менше, ніж у попередньому році.

Місцеві бюджети несуть основний тягар видатків на охорону здоров'я – щодо закупівель лікарських засобів, медичних виробів та обладнання для протидії захворюваності на COVID-19, що, з одного боку, пов'язано з наявними у них обов'язками щодо підтримання місцевих закладів охорони здоров'я, а з другого – місцеві органи влади виявилися більш гнучкими щодо перерозподілу бюджетних коштів. Недостатня, неповна та несвоєчасна бюджетна підтримка з боку центральної влади для місцевої влади викликала тимчасову напруженість у їхніх взаємовідносинах.

Значне скорочення бюджетних надходжень, утруднення залучення кредитних коштів на відкритих ринках державних запозичень різко обмежують можливості застосування антикризового бюджетного стимулування, яке набуло поширення, зокрема, у європейській політиці періоду коронакризи. У разі надмірного поглиблення спаду економіки понад закладений до оновленого бюджету урядовий прогноз посилюється також ризик недовиконання державного та місцевих бюджетів за підсумками року, що може підштовхнути уряд до такого випробуваного інструменту збільшення надходжень до бюджету, як перевищення планової інфляції та додаткова девальвація гривні.

⁸⁹ АМУ підтримує законопроект щодо збереження фінансової основи місцевого самоврядування. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/amu-pidtrymuje-zakonoproyekt-shchodo-zberezhennya-finansovoyi-osnovy-miscevogo>

2.3.2. Проблеми грошово-кредитної сфери

Нестабільність та розбалансованість економічної динаміки, різке непередбачуване погіршення фінансового статусу багатьох економічних суб'єктів, погіршення очікувань в умовах високого рівня невизначеності стали чинниками зростання низки проблем грошово-кредитної сфери під впливом коронакризи.

Прибуток банківської системи України у березні 2020 р. скоротився до 97 млн грн порівняно з 6,6 млрд грн у січні та 9,3 млрд грн – у лютому. Ключовий чинник скорочення прибутку – витрати на формування страхових резервів (3,6 млрд грн проти 1,3 млрд грн за перші два місяці року), передусім під проблемні кредити. Натомість уже у квітні банківська система відновила прибуткову діяльність: прибуток банків за квітень становив 9,2 млрд грн, а загалом за квітень-травень – 13 млрд грн. Ризики для стійкості банківського сектору сформувалися внаслідок відповідних *тенденцій*. Розглянемо їх.

Уповільнення приrostу депозитів населення та збереження їх незадовільної структури. Так, у березні 2020 р. на тлі запровадження обмежень економічної діяльності та посилення загальної невизначеності гривні вклади скоротилися на 2,9 млрд грн. У квітні-травні упевненість вкладників відновилася, що зумовило зростання гривневих депозитів на 29,1 млрд грн. (рис. 23). Проте це зростання частково нівелювало скороченням вкладів фізичних осіб у валютах (на 305 млн дол. США). У строковій структурі депозитів станом на 01.06.2020 р. зросла частка короткострокових вкладень (на вимогу – 46,1 %, до 1 року – 37,5 %, від 1 до 2 років – 15,4 %, понад 2 роки – лише 1 % депозитів домогосподарств). У результаті ця інституціалізована частка заощаджень фізичних осіб залишається волатильною та ризиковою з погляду фінансової стабільності та ймовірності ралтового підвищення тиску на цінову та валютно-курсову динаміку.

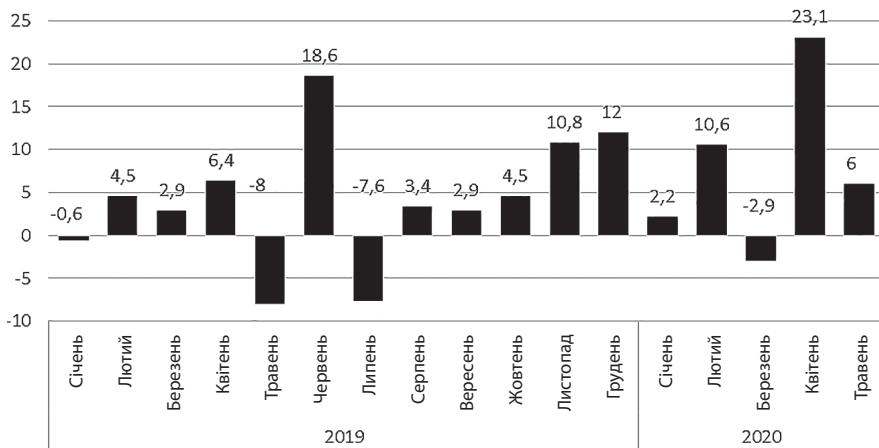


Рис. 23. Гриvnеві депозити домогосподарств
(приріст за місяць), млрд грн

Збереження незадовільної строкової структури корпоративних кредитів. Станом на 01.06.2020 р. частка кредитів на термін до одного року становила 48,8 %, від 1 до 5 років – 32,9 %, понад 5 років – 18,3 %, що свідчить про край негативні перспективи розвитку інвестиційного кредитування. Проте й за таких показників строкова структура банківських депозитів та кредитів є диспропорційною через значне перевищення часткою довгострокових кредитів частки довгострокових депозитів.

Певне загострення проблем з ліквідністю під час запроваджених карантинних заходів зумовило продовження скорочення кредитування юридичних осіб. Обсяг корпоративних кредитів у грині станом на 01.06.2020 р. скоротився, порівняно з початком року, на 6,2 млрд грн до 420,3 млрд грн, у валютах – на 679 млн дол. США (рис. 24). Причому у березні банківська система збільшила обсяг кредитів, наданих нефінансовим корпораціям, на 16,7 млрд грн (+ 4 %), натомість у квітні кредити знову зменшилися на 7,7 млрд грн.

Зростання ризиків погіршення якості кредитного портфеля в умовах карантину. В цілому частка проблемних кредитів у структурі кредитного портфеля за станом на 01.05.2020 р.

сягнула 49,3 %, зокрема у державних банках – 65,1 %. При цьому зазначимо, що протягом 2019 р. частка проблемних кредитів у структурі кредитного портфеля мала тенденцію поступового скорочення, завдяки чому значення цього показника знизилось з 52,9 %, станом на 01.01.2019 р., до 48,4 %, станом на 01.01.2020 р.

Частка короткого (до 7 днів) «прострочення» за гривневими кредитами фізосіб з 01.03.2020 р. дол 25.05.2020 р. скоротилася з 81 до 77 % (за кредитами МСБ – відповідно з 81 до 76 %), натомість зросла частка більш проблемного «довгого прострочення» («кошики» 8-30 днів, 31-60 днів, 61-90 днів, 90+ днів), питома вага якого в цей період для фізичних осіб збільшилася з 19 % до 23 %, МСБ – відповідно з 19 % до 24 %.

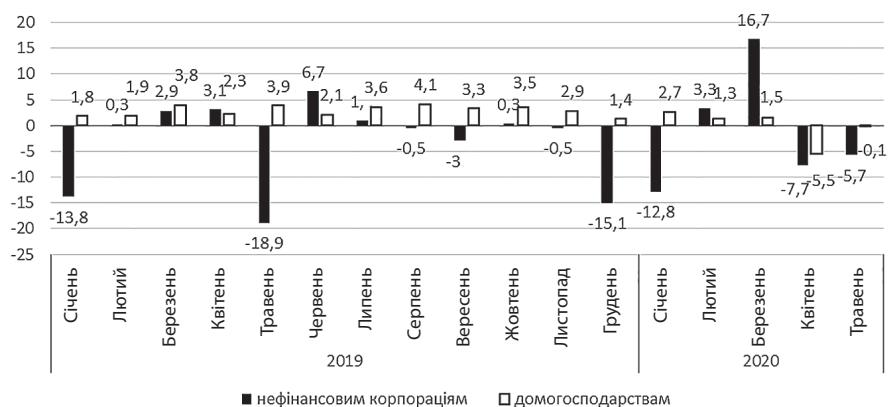


Рис. 24. Гривневі кредити нефінансовим корпораціям і домогосподарствам (приріст за місяць), млрд грн

Унаслідок негативних очікувань та невизначеності горизонту відновлення економічної діяльності **суттєво знизився попит на кредити для поповнення обігового капіталу та капіtalьних інвестицій**. Під впливом ризиків глобальної кризи та впровадження карантинних обмежень бізнес у I кварталі 2020 р. скорочував довгострокове кредитування та виходив з валютних кредитів, при цьому зростали короткострокові

позики⁹⁰. Запити на реструктуризацію боргу досягли максимуму за період після III кварталу 2017 р. Саме цей чинник і потреба в поповненні запасів та обігових коштів стали визначальними для попиту на кредити з боку великих підприємств у I кварталі 2020 р.

Ослаблення платоспроможності населення перервало тривалий тренд динамічного нарощування гривневого кредитування фізичних осіб. У I кварталі 2020 р. банки посилили стандарти іпотечного та споживчого кредитування через інфляційні ризики, очікування зниження загальної економічної активності та платоспроможності споживачів. Також зменшився рівень схвалення заявок на кредити населенню. У квітні 2020 р. гривневі кредити домогосподарства були на 16,7 % більші, ніж рік тому, проте вже на 3 % менші, ніж у березні. У травні стагнація тривала. Загалом банки очікували подальшого скорочення попиту населення та бізнесу на кредити як наступного кварталу, так і у найближчі 12 місяців.

В умовах погіршення фінансового стану більшості клієнтів, зумовленого карантинними обмеженнями, банківська система України вживала заходи щодо мінімізації негативних наслідків, зокрема⁹¹:

у частині подолання технічних ускладнень функціонування банківської системи в умовах карантину:

- НБУ: організовано процес «карантину» готівки; призупинено перевірки банків; подовжено терміни подання звітності; відкладено виконання банками низки вимог регулятора, що потребують присутності працівників банків на робочих місцях, зокрема щодо запровадження частини ІТ-рішень для системи управління ризиками та процесу управління непрацюючими активами, стрес-тестування тощо; тимчасово призупинено вимоги щодо оцінки заставного майна; збільшено граничну суму операцій для спрощеного валютного нагляду зі 150 до 400 тис. грн;

⁹⁰ Опитування про умови банківського кредитування, II квартал 2020 року. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/BLS_Q2-2020.pdf

⁹¹ Банки: огляд тижня. 29 квітня 2020 р. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Weekly_Banking_Trends_2020-04-29.pdf

- банками: організовано гнучкий графік роботи банківських відділень; дезінфекцію приміщень; проведено інформаційну роботу серед клієнтів з популяризації онлайн-платежів; зменшено комісії за безготівкові операції;

у частині зниження пессимістичних та панічних настроїв клієнтів, що можуть провокувати відлив пасивів:

- НБУ: організовано доставку готівкої валюти, попит на яку було повністю задоволено;

- банками: забезпечене виконання у повному обсязі всіх зобов'язань перед клієнтами; гарантовано безперебійну роботу тих відділень, що не закриті у зв'язку з карантином, банкоматної мережі та систем онлайн-платежів; створено значний запас високоякісних ліквідних активів; дотримано нормативів ліквідності;

у частині подолання негативних наслідків погіршення умов застосування ресурсів:

- НБУ: призупинено вимоги накопичення буферів капіталу; рекомендовано утриматись від виплати банками дивідендів з метою зберегти запас капіталу для відновлення кредитування; збільшено частоту операцій та подовжено термін кредитів рефінансування; запроваджено інструмент довгострокового рефінансування;

у частині протидії погіршенню якості кредитів:

- НБУ: пом'якшено вимоги до оцінки кредитного ризику (кредити, які реструктуризовано у зв'язку з обмеженнями через карантин, не чинитимуть негативного впливу на капітал банків);

- банками: запроваджено кредитні канікули та розпочато реструктуризацію кредитів позичальникам, які постраждали від обмежень у зв'язку з карантином; зберігалася збалансована лімітна політика (за потреби збільшувалися кредитні ліміти користувачам карток та знижувалися – неактивним користувачам).

Попри певні побоювання панічних настроїв на споживчому ринку насправді в умовах карантину та обмежень економічної діяльності інфляція в Україні залишалася низькою. У січні–травні 2020 р. споживча інфляція у річному вимірі уповільнилася до 1,7 %. Як у березні, так і у квітні, приріст споживчих цін до попереднього місяця становив лише 0,8 %, у травні – скоротився

до 0,3 %. Серед чинників, що стимували зростання цін: суттєве здешевлення енергоносіїв на світових ринках, ефект торішнього зміцнення гривні, збільшення пропозиції сиріх продуктів харчування внаслідок теплої погоди. Зазначені чинники переважили вплив на ціни з боку березневого послаблення гривні та ажіотажного попиту на окремі товари після запровадження карантинних заходів – останній досить швидко вичерпався, при цьому негативні очікування втрати доходів та роботи змусили домогосподарства жорстко раціоналізувати витрати.

Курсова динаміка гривні розвивалася під впливом попиту і пропозиції на валютному ринку. У І кварталі 2020 р. зовнішній попит стимувався різким зниженням економічної активності у світі на тлі поширення COVID-19. Незважаючи на це, поточний рахунок зведенено з профіцитом. Цьому сприяло незначне уповільнення товарного експорту, водночас звуження внутрішнього попиту разом зі зниженням світових цін на енергоносії спричинило зменшення імпорту товарів і послуг. У березні на тлі розгортання коронакризи спостерігається відплів капіталу з України, що сформувало сплеск внутрішнього попиту на іноземну валюту переважно з боку тримачів гривневих ОВДП. Під впливом цих чинників гривня девальвувала на 14 % відносно 01.01.2020 р. Унаслідок спроб НБУ загальмувати спекулятивне знецінення гривні, яке могло спровокувати обвалний вихід інвесторів з ОВДП, міжнародні резерви протягом березня повернулися на рівень кінця 2019 р. – 24,9 млрд дол. США.

Наприкінці місяця ситуація на валютному ринку нормалізувалася, отже, НБУ відновив купівлю валюти. Загалом за березень 2020 р. чистий продаж валюти НБУ становив 2190 млн дол. США. У квітні попит на валюту з боку бізнесу після ажіотажу у передньому місяці суттєво знизився, натомість пропозиція валюти була достатньою для задоволення заявок клієнтів. В умовах зниження доходів населення та бізнесу активізувався продаж валютних заощаджень та валютних коштів, привезених трудовими мігрантами, які повернулися до України. Відсутність ознак некерованої макроекономічної дестабілізації та відновлення упевненості в ліквідності здійснених інвестицій призупинили вихід нерезидентів з гривневих

ОВДП (загалом іноземці вивели з українського боргового ринку близько 1,4 млрд дол. США, їх станом на 30.06.2020 р. обсяг інвестицій нерезидентів в ОВДП знишився до 100,6 млрд грн – еквівалент 3,8 млрд дол. США)⁹². Це зупинило девальваційні тренди, у квітні курс гривні дещо зміцнився порівняно з березнем (рис. 25), що дало змогу регулятору придбати до резервів ще 679 млн дол. США, завдяки чому їх обсяг зріс до позначки 25,7 млрд дол. США станом на 01.05.2020 р. Протягом травня міжнародні резерви скоротилися до 25,4 млрд дол. США (станом на 01.06.2020 р.) переважно через значні (1476 млн дол. США) витрати на обслуговування та погашення державного та гарантованого державою боргу. Натомість ринкова пропозиція іноземної валюти в травні значно перевищувала попит, що дало регулятору можливість поповнити міжнародні резерви на 661 млн дол. США.

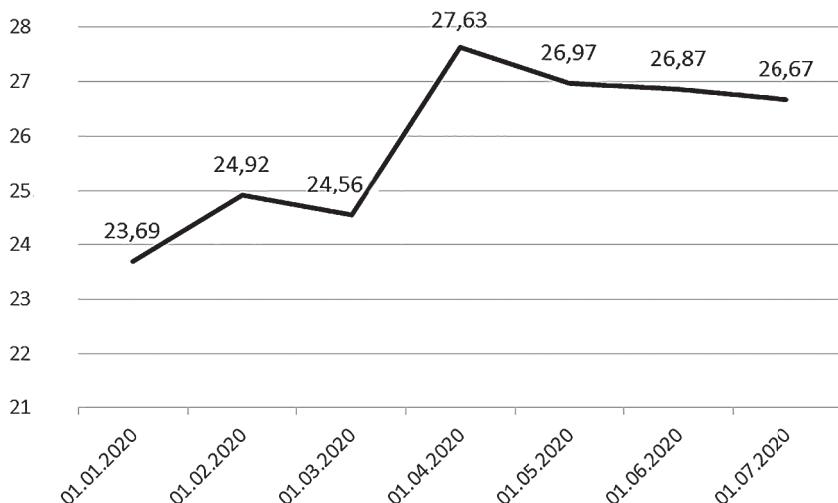


Рис. 25. Офіційний курс гривні до долара США у 2020 р., грн/дол.

Джерело: Національний банк України⁹³.

⁹² ОВДП, які знаходяться в обігу за номінально-амортизаційною вартістю. URL: <https://bank.gov.ua/ua/markets/t-bills>

⁹³ Офіційний курс гривні щодо іноземних валют. URL: <https://bank.gov.ua/ua/markets/exchangerates?date=01.04.2020&period=daily>

Подальша курсова динаміка гривні залишається невизначеною та здійснюватиметься під впливом низки малопередбачуваних чинників. Насамперед вона залежатиме від активності відновлення експортної динаміки українських підприємств, що може утруднюватися з огляду на поширення глобальної економічної депресії та ймовірні тренди посилення протекціонізму. Натомість послаблення карантинних обмежень та відновлення економічної активності в Україні посилюватимуть попит на імпортовані товари, що може погіршити стан торговельного балансу. Годі очікувати також на помітний приріст іноземних інвестицій у короткостроковому періоді. Повернення до України частини трудових мігрантів знизить обсяги валютних переказів до України. Досі, за оцінками НБУ, обсяг грошових переказів трудових мігрантів в Україну у I кв. 2020 р. перевищив показник I кв. 2019 р. на 8 %. Проте на основі прогнозу економічного розвитку країн-реципієнтів українських мігрантів та зниження трудової міграції Нацбанк знизвив прогноз грошових переказів на 2020 р. на 2,6 млрд дол. США (або 20 %) порівняно з попереднім прогнозом – до 10 млрд дол. США.Хоча безпосередня роль цього припливу для валютного ринку була досить помірною (у 2019 р. чистий продаж валюти фізичними особами, за даними НБУ, становив близько 177 млн дол. США), він також може розглядатися як чинник ревальвації гривні.

Нестійкість досягнутої стабільності у грошово-кредитній та валютно-курсовій сферах, що значно посилилася у період коронакризи, фактично унеможливлює застосування будь-яких неконвенційних інструментів монетарного стимулювання, яке наразі широко застосовується розвиненими країнами світу для пожавлення враженої коронакризою економіки. Стандартні інструменти монетарного пом'якшення, зокрема зниження у квітні облікової ставки НБУ до 8 % річних та у червні – до 6 % річних, не можуть розглядатися як достатні стимулятори для суб'єктів економіки, доступ яких до кредитних ресурсів обмежений не лише ціновими (кредитний відсоток), а й інституційними (відповідність вимогам щодо платоспроможності) чинниками. Накопичення «поганих» боргів у період коронакризи лише

погіршило таке становище. Побоювання курсової та цінової дестабілізації внаслідок монетарних пом'якшень, очевидно, підштовхуватиме НБУ до збереження високого рівня стерилізації приросту грошової пропозиції через продаж банкам депозитних сертифікатів, що, на думку багатьох експертів, запускає механізми «витіснення» (crowding out) кредитування банками нефінансових корпорацій.

2.3.3. Системні вимоги для антикризової політики

Отже, протидія поширенню захворювання на COVID-19, за даними медичної статистики, досягла своєї біологічної мети «згладжування кривої», проте завдала жорсткого удару економіці України. Наслідки коронакризи мають як безпосередній (виявився у період жорсткого карантину), так і відкладений (спостерігатиметься після пом'якшення обмежень упродовж 2020–2021 років) ефекти. Причому останній наразі є малопрогнозованим, оскільки залежить від багатьох невідомих: динаміки глобальної економіки, подальшого розвитку пандемії, зміни споживчих та інвестиційних настроїв в Україні та за її межами під впливом еволюції глобальної коронакризи.

Зазначимо, що гальмівний ефект власне карантину для України є слабшим, ніж для країн з подібною моделлю протидії поширенню захворювання на COVID-19. Причиною є менший фактичний внесок у ВВП секторів, діяльність яких призупинено, – йдеться про туристично-рекреаційну сферу, торгівлю, сферу послуг, креативних індустрій тощо.

Практика свідчить, що де-факто жорсткість карантинних обмежень в Україні суттєво варіювалася в різних регіонах і пом'якшувалася недостатнім контролем з боку влади, слабкою соціальною самодисципліною та поширеністю тіньового бізнесу. **Власне, саме таке «фактичне пом'якшення» дозволило пройти жорсткий етап карантину при велими помірних видатках на підтримання пересічних громадян і бізнесу.**

Проте розвиненим країнам світу, на відміну від України, притаманна наявність інституційно розвинених і структурованих фіiscalного та монетарного секторів, що дозволяє

широко застосовувати стимулятори економічного відновлення та пришвидшити вихід з посткризової депресії. **Натомість для України посткризова депресія може виявитися глибшою та більш затяжною, ніж власне коронакриза.**

Як мала відкрита економіка Україна змушена буде боротися «на два фронти» – з наслідками коронакризи та впливом глобальної економічної депресії, яка обмежуватиме екзогенні чинники активізації національної економіки. Важливо, що через високомовірну більшу успішність розвинених країн у подоланні посткризової депресії зовнішні чинники все-таки можуть стати ключовими рушіями пожвавлення української економіки, що призведе до посилення трендів її екзогенізації.

Макроекономічна динаміка 2019 – початку 2020 рр. засвідчила вичерпання Україною резервів економічного зростання у межах чинної макроекономічної моделі ще до настання коронакризи. Таким чином, щоб змінити становище, потрібна проактивна державна політика, яка насамперед дозволить подолати «депресивні пастки», що поглинають потенціал ендогенного економічного зростання. Йдеться як про усунення перешкод, котрі гальмують дію чинників активізації економіки у короткострочковому періоді, так і про створення передумов сталості економічного зростання у середньострочковій перспективі, важливих для створення відповідних позитивних очікувань і поліпшення інвестиційної привабливості економіки. А також про синхронне поліпшення *якості* економічного зростання, що посилюватиме його позитивний ефект для добробуту громадян, сприятиме лішому сприйняттю та суспільній підтримці антикризової політики держави.

Подолання «депресивних пасток» має, на нашу думку, концентруватися на трьох основних системних напрямах.

1. Відновлення функціональності основних економічних механізмів грошово-кредитної та бюджетної політики з метою досягнення їхньої дієвості в реалізації заходів щодо стимулювання економічного зростання та регулювання структурних зрушень:

– розбудова механізмів банківського кредитування суб'єктів бізнесу, насамперед МСП, які потерпають від неспроможності залучення кредитних ресурсів на прийнятних умовах. Наразі

стабільність банківської системи досягається переважно внаслідок жорсткого обмеження кредитної активності. Збільшення грошової пропозиції, яке супроводжує монетарне стимулювання економіки, стримується через високу ймовірність інфляціогенного розподілу приросту грошової маси. Подолання цієї «пастки» потребує формування відповідних каналів монетарної трансмісії через подальше інституційне удосконалення банківської системи;

- **корекція механізмів антиінфляційної політики, зокрема режиму інфляційного таргетування.** Значна немонетарна складова інфляції зумовлює неефективність протидії їй лише через обмеження грошової пропозиції, проте застосування таких обмежень гальмує економічну активність, зокрема банківське кредитування. Останнє ж перешкоджає виправленню диспропорцій попиту та пропозиції, які загрожують інфляційними сплесками в разі послаблення монетарних обмежень. Вихід з «депресивної пастки» вбачається у збільшенні ваги немонетарних інструментів антиінфляційної політики (застосовуються в рамках загальних вимог конкурентності економіки та свободи розвитку підприємництва) та послабленні інфляційного потенціалу монетарних стимуляторів внаслідок удосконалення трансмісійних механізмів;

- **раціоналізація дефіцитного фінансування бюджетних видатків.** Наявність бюджетного дефіциту є неминучою для етапу активного застосування антикризових стратегій. Проте фінансування дефіциту на основі урядових запозичень, покупцями яких є комерційні банки, тягне за собою надмірну абсорбцію банківської ліквідності, що загрожує «ефектом витіснення» для кредитування суб'єктів бізнесу. У разі зацікавленості державними цінними паперами з боку міжнародних спекулятивних капіталів, як це мало місце в Україні у 2019 р., запозичення призводять до завищенння курсу гривні, активізації гривневих інтервенцій на валютному ринку, які також провокують обмежувальну монетарну політику. Відбувається деформація емісійних механізмів, в яких головний монетарний регулятор де-факто опиняється у пасивній ролі. Для подолання депресивної пастки у період високого рівня дефіциту має відбуватися

зміщення акцентів урядових запозичень на цільові механізми розміщення, а у середньостроковому періоді – поетапне зменшення дефіциту бюджету;

- застосування податкового стимулювання економічної активності та структурних змін. Наразі збалансованість державного бюджету позитивно залежить насамперед від зростання споживання, причому переважно – «імпортних» ПДВ та акцизів. Необхідність оперативної мобілізації доходів до бюджету постійно перешкоджає зміцненню регуляторного та стимулюючого потенціалу податкової системи через диференціацію податкових ставок та надання податкових кредитів, що призводить до втрати цього інструменту, який з певним часовим лагом мав би якісно поліпшити стан податкової бази та сприяти зростанню податкових надходжень. Цю депресивну пастку можна подолати у короткостроковому періоді, впроваджуючи сучасні цифрові інструменти податкового адміністрування, що мінімізує зловживання під час застосування податкових преференцій. У середньостроковому періоді доцільно розглянути структурну оптимізацію податкової системи, яка має бути проактивною щодо структурної модернізації національної економіки;

- інституційна модернізація бюджетної політики з метою забезпечення кваліфікованого управління бюджетними видатками, прозорості та контролю над їх використанням. Наразі застосування бюджетних стимуляторів часто гальмується небезпідставними побоюваннями щодо неефективного витрачання чи цілеспрямованого нецільового використання обмежених бюджетних коштів. Вихід з цієї «пастки» – в інституційному удосконаленні спроможності головних розпорядників бюджетних коштів забезпечувати їх ефективне використання, утворенні спеціалізованих інститутів розвитку як розпорядників відповідної частини бюджетних коштів.

2. Удосконалення секторальної структури національної економіки з метою відновлення її чутливості до ендогенних чинників, що сприятимуть економічному зростанню, шляхом адаптації до структури внутрішнього попиту та оптимізації інтеграції до глобального поділу праці:

- посилення структурної адаптивності економіки шляхом динамічного спрямування інвестиційних ресурсів відповідно до структури попиту на внутрішніх ринках. Наразі економіка є структурно ригідною через брак інвестиційних ресурсів та механізмів їх міжсекторального перерозподілу. Це призводить до інфляціогенності зростання внутрішнього попиту, яка компенсується через випереджаюче зростання імпорту в умовах пришвидшення економічного зростання. Заповнення сегментів внутрішнього ринку імпортними товарами нерідко блокує входження на них вітчизняних суб'єктів, які перебувають у гірших фінансових умовах. Подолання депресивної пастки можливе через стимулювання інвестиційної діяльності та розширення інвестиційного кредитування бізнесу;

- послаблення імпортозалежності національної економіки з метою поліпшення стану торговельного балансу та посилення ендогенних чинників реалізації національного економічного потенціалу. Значна імпортозалежність є перманентним девальваційним чинником, спричинює імпорт інфляції та утруднює доступ вітчизняних виробників до ресурсів внутрішніх ринків. В умовах малої відкритої економіки застосування інструментів прямого протекціонізму вельми малоекективне. Тому вихід з цієї «пастки» потребує запобігання недобросовісній конкуренції імпортерів (зокрема, протидії контрабанді) на внутрішньому ринку, сприяння доступу до внутрішніх ринків суб'єктів малого бізнесу, зниження енергоефективності економіки (зважаючи на значну частку імпорту в енергетичному балансі), допомозі залученню вітчизняних компаній до участі у публічних закупівлях та інвестиційних проектах;

- поліпшення структури експорту для оптимізації інтеграції до міжнародного поділу праці. Переважання товарів з нижчою доданою вартістю в експорті та товарів звищим рівнем переробки – в імпорті залучає підґрунтя перманентного дефіциту зовнішньої торгівлі. За таких умов відбувається постійний відлив з економіки фінансових, людських, природних ресурсів, що обмежує можливості структурних зрушень. Принципово важливого значення у подоланні цієї «пастки» набуває активна експортна політика держави, орієнтована на підтримання експортної

діяльності вітчизняних суб'єктів, виходу на зовнішні ринки нових учасників зовнішньоекономічної діяльності, освоєння нових зовнішніх ринків та розширення кола зовнішньоторговельних партнерів України.

3. Корекція інституційної структури національної економіки з метою консолідації суспільства щодо реалізації антикризової стратегії на засадах досягнення інклузивності моделі економічного розвитку:

- сприяння розвитку малого і середнього бізнесу. Він є визнаним інституційним інструментом досягнення повноти задіяння національного та регіональних потенціалів соціально-економічного розвитку. Фактичне переважання «олігархічної» моделі у низці важливих секторів української економіки (до яких належить і аграрний сектор) призводить до неінклузивності (сегментованості) економічного розвитку, за якої нарощування доходів великих корпорацій не утворює достатні «хвилі» зростання для інших економічних суб'єктів. Цю депресивну пастку доцільно долати шляхом розширення спроможності МСБ до отримання кредитних ресурсів розвитку, доступу до внутрішніх та зовнішніх ринків, побудови механізмів співпраці великого, малого та середнього бізнесу;

- оптимізація умов реалізації людського потенціалу країни. Недосконалі та диспропорційні ринки праці, брак можливостей створення високоефективних робочих місць з належним рівнем оплати праці ведуть до марнування людського потенціалу як ключового ресурсу національного економічного розвитку, «вимивання» значної частки трудового потенціалу з країни через трудову міграцію. Вихід з «пастки» потребує перезавантаження політики на ринку праці з активним впливом на процеси професійної підготовки, сприянням мобільності працівників, заохоченням інвестування у створення нових робочих місць та індивідуального підприємництва;

- зниження корупціонності національної економіки. «Корупційний податок» наразі «вимиває» у економічних суб'єктів ресурси розвитку, а поширеність корупційних механізмів на всіх рівнях знижує ефективність державного управління та додатково

обтяжує бюджетні видатки. Репресивно-правові антикорупційні механізми забезпечують контрольованість корупційних процесів, проте не усувають умов для їх відтворення. Подолання депресивної пастики корупції потребує розширення сфери дії ринкових механізмів у розпорядженні ресурсами (чільне місце у цьому відіграють приватизація, ринок землі, ринки ключових ресурсів). Посилення підконтрольності влади забезпечуватиметься поширенням реформи децентралізації, зокрема секторальною децентралізацією. Необхідне за таких умов зміцнення інституційної спроможності влади щодо реалізації регулюючих та контрольних функцій потребує вдосконалення структури виконавчої влади та поглиблення процесів діджиталізації управління;

- **завершення розпочатих реформ.** Перехідна ситуація, яка зберігається на низці важливих напрямів через розпочаті, проте не доведені до логічного завершення реформи, спричинює дезорієнтацію суб'єктів відповідних ринків, втрати їх інвестиційного потенціалу, надмірних бюджетних видатків, створює підґрунтя для корупції. Для виходу з цієї «пасти» до антикризової політики має бути інтегровано продовження та завершення основних реформ, виходячи із сучасних викликів. Зокрема, йдеться про аграрну реформу, реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізацію), медичну, реформу системи соціального захисту тощо.

Разом з цим потрібно зважати на те, що антикризова політика в Україні впроваджуватиметься в нових умовах, що сформувалися на глобальному та національному рівнях унаслідок коронакризи. Ці умови модифікують ціннісні настанови, очікування й поведінку основних об'єктів антикризової політики, що потребує застосування відповідних наборів інструментів і доповнення антикризової політики специфічними завданнями. Таким чином, розробленню антикризової стратегії має передувати ґрунтовний аналіз наслідків коронакризи для глобальної і національної спільнот – певного «епікризу» коронавірусу, який підсумує наслідки хвороби та лікування й коректно визначить заходи політики та стратегії, необхідні для економічної, соціальної та психологічної реабілітації суспільства.

3. ЕПІКРИЗ⁹⁴

3.1. Світ після пандемії

3.1.1. Перспективи розвитку коронакризи та зміна рушіїв глобальної економічної динаміки

Глобальний розвиток коронакризи попри зазначений її специфічний характер усе ж не може відбуватися поза межами традиційної циклічності розвитку світової економіки. Екстраполюючи періоди між кризами 1998 та 2008 рр., деякі експерти очікували, що наступна глобальна криза повинна статися наприкінці 2010-х років. Зокрема, одним із провідних світових аналітиків, який попереджував про початок глобальної кризи, був Н. Рубіні. На початку 2020 р. він зазначав, що, крім звичайних економічних і політичних ризиків, у 2020 р. з'явилися нові чинники. Будь-який з них здатний спровокувати відчутні економічні, фінансові та політичні потрясіння, яких не було з часів кризи 2008 р.

Серед політичних ризиків насамперед зазначалося загострення воєнного конфлікту в Сирії, який призвів до зростання кількості біженців на території країн ЄС. Загострення економічного протистояння між США та Китаєм породжувало взаємні торговельні обмеження, а також прямий політичний тиск задля розширення доступу американських компаній на внутрішній ринок Китаю. Це створило прецеденти підвищення тарифних і нетарифних торговельних обмежень, що похитнуло провідну роль СОТ у визначенні правил світової торгівлі, основаних на відкритості ринків та вільному конкурентному доступі до них.

У 2020 р., крім жорсткої геополітичної конкуренції, загострилися й середньострокові ризики, пов'язані зі зміною

⁹⁴ Епікрайз – критичний чи аналітичний підсумок для історії хвороби; щось, що слідує за кризою (Див.: Webster's New World Dictionary. URL: <https://slovar-vocab.com/english/merriam-webster-dictionary.html>).

клімату, яка є загрозою, що може спричинити серйозні економічні та фінансові негаразди в доволі близькій перспективі. Про це свідчить підвищення частоти проявів та рівня небезпечності екстремальних погодних явищ.

Отже, пандемія COVID-19 по суті стала доповненням до багатьох складників, які зумовлювали значні ризики настання глобальної кризи. Своєю чергою, карантинні заходи стали тригером кризових процесів. **Відповідь на питання щодо часу, який знадобиться для посткризового відновлення, повинна враховувати не лише власне вплив коронакризи та можливості усунення її депресивного ефекту, а й готовність глобальної економіки до відновлення, яка визначається також циклічним станом останньої та дією інших, некоронавірусних чинників.**

За результатами опитування понад 50 економістів, проведенного на початку квітня 2020 р. агентством Reuters⁹⁵, було сформульовано чотири сценарії відновлення глобальної економіки.

1. «V»-подібний сценарій відновлення. Оптимістичний варіант: різке одужання після стрімкого падіння. Скорочення ВВП у другому кварталі досягне масштабів, що не спостерігалися десятиліттями, проте застосовані провідними країнами фіscalальні та грошові стимули зможуть допомогти настільки ж швидкому відновленню. За цим сценарієм більшість економік зазнають легкого спаду приблизно на 2-3 % в річному обчисленні, проте зростання в 2021 р. прискориться, що поверне більшість економік до кризового рівня.

Передумови розвитку сценарію:

- масове тестування на антитіла засвідчує, що більшість населення вже має імунітет;
- завдяки теплій погоді кількість захворювань значно зменшується;
- скорочується час, необхідний для масового виробництва вакцини;

⁹⁵ Ranasinghe, D., & Carvalho, R. Coronavirus: 5 predictions for how the economy might recover / World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/alphabet-soup-how-will-post-virus-economic-recovery-shape-up/>

- дослідження доводять набуття довготермінового імунітету до хвороби.

Результати настання сценарію:

- усі карантинні обмеження будуть зняті до кінця літа (залежно від країни);

- соціальне дистанціювання поступово нівелюється протягом літа;

- глобальні подорожі повернуться майже до норми;

- друга хвиля пандемії буде вважатися малойmovірною;

- бізнес та світова торгівля повернуться до норми.

2. «U»-подібний сценарій відновлення. Базовий прогноз: поступове відновлення почнеться за декілька кварталів. Передбачається, що через соціально-економічну напруженість та значні економічні наслідки європейські уряди ослаблюють карантинні заходи протягом квітня-травня, проте повернення до нормальног життя відбувається поступово. Соціальна дистанція триває принаймні все літо. У результаті відбувається поступове економічне відновлення. Тим не менш, більшість країн зазнають суттєвішого скорочення економічної діяльності, ніж під час фінансової кризи 2008–2009 рр.

Передумови розвитку сценарію:

- масове тестування допомагає краще оцінити масштаби ймовірної осінньо-зимової хвилі захворювання;

- системи кращого моніторингу соціальних контактів допомагають керувати поширенням захворювання без запровадження жорстких карантинних меж;

- спостерігається прогрес у розробці вакцини до кінця 2020 р. з масовим доступом до неї у 2021 р.;

- покращуються протоколи лікування; винайдено ліки, що допомагають зменшити час перебування в лікарні.

Результати настання сценарію:

- усі карантинні обмеження будуть зняті до кінця літа (залежно від країни);

- соціальне дистанціювання зберігається впродовж 6–12 місяців;

- глобальні подорожі залишаються обмеженими;

– друга хвиля вважається такою, що може бути ефективно контролюваною;

– віддалена робота залишається стратегічним пріоритетом.

3. «W»-подібний сценарій відновлення. Варіант базового сценарію з додатковими ускладненнями: послаблення обмежень спочатку посилює активність, але наслідки безробіття та банкрутств підприємств призведуть до наступного спаду. Сценарій можливий також у разі стрімкого зростання кількості випадків коронавірусу після послаблення обмежень або погіршення ситуації з настанням осінньо-зимового періоду. За цих умов більшість економік зможуть відновитися до докризового рівня в 2022 р.

Передумови розвитку сценарію (за очікування другої хвилі):

– деякі країни не в змозі тестувати всіх з підозрою на захворювання, що спотворює картину його поширення;

– масове тестування на антитіла виявляє невеликий відсоток людей із набутим імунітетом;

– спостерігається прогрес у розробленні вакцини до кінця 2020 р., але масове виробництво залишається неможливим;

– покращуються протоколи лікування, проте очікувана друга хвиля важча, ніж перша.

Результати настання сценарію (за очікування другої хвилі):

– усі карантинні обмеження будуть зняті до кінця літа (залежно від країни), проте їх повертають з наступною хвилею;

– соціальне дистанціювання зберігається впродовж 12 місяців;

– глобальні подорожі залишаються обмеженими;

– друга хвиля не піддається ефективному контролю;

– віддалена робота залишається стратегічним пріоритетом.

4. «L»-подібний сценарій відновлення. Песимістичний прогноз: середньострокова стагнація. Для розвитку цього сценарію поширення пандемії має тривати. Це надзвичайний сценарій з великою кількістю економічних, соціальних і політичних потрясінь, який у квітні експерти розглядали як малойmovірний.

Передумови розвитку сценарію (за продовження розвитку пандемії):

– деякі країни не в змозі тестувати всіх з підозрою на захворювання, що спотворює картину його поширення;

- неможливість масового тестування на антитіла, невеликий відсоток людей з набутим імунітетом;
- масове виробництво вакцини можливе через 12–18 місяців;
- імунітет виявляється короткостроковим, або вірус постійно та сильно мутиє.

Результат настання сценарію (за продовження розвитку пандемії):

- основні карантинні обмеження залишаються до кінця поточного року;
- соціальне дистанціювання зберігається впродовж 12–18 місяців;
- глобальні подорожі залишаються обмеженими;
- друга хвиля не піддається ефективному контролю;
- віддалена робота залишається стратегічним пріоритетом.

Отже, форма посткризового відновлення ставиться експертами у залежність насамперед від особливостей поширення вірусу та його недостатньо досі вивчених біологічних характеристик. Наразі, маючи статистику виявлення захворювань становим на кінець червня та поширення коронавірусу у глобальному просторі, вже можна з упевненістю констатувати невиправданість «оптимістичного» сценарію.

Втім подальший хід подій визначатиметься лише згодом (зокрема, очікування другої хвилі навіть у разі її відсутності триватимуть принаймні до завершення зимового сезону 2020–2021 рр.), тому всі інші варіанти сценаріїв можна сприймати як однаково важливі. Логічним буде припустити, що **розвиток глобальної посткризової депресії відбуватиметься під дією чинників суттєвої реорганізації традиційних умов економічної діяльності, яка вже відбулася в умовах пандемії COVID-19** (рис. 26). Йдеться, зокрема, про:

– соціальне дистанціювання, що унеможливлює роботу або принаймні різко скорочує доходи індустрій, які базуються на публічних заходах у сферах розваг, спорту, масової культури. Ускладнюється робота торговельних організацій, сфери послуг та громадського харчування, громадського транспорту, туристичних та рекреаційних, освітніх закладів тощо. У зв'язку

зі збереженням значної частки дистанційної зайнятості офісних працівників видозмінюються ринки праці, з яких «вимишаються» певні види діяльності, пов'язані з фізичним функціонуванням організацій, здебільшого з низькокваліфікованою працею. Експерти відзначають також вищу інтенсивність дистанційної роботи, що може уможливити скорочення частини працівників, особливо в умовах звуження масштабів роботи фірм. Очікується й зменшення потреби в офісних приміщеннях, що знижуватиме доходи орендодавців та дестимулюватиме будівництво й утримання великих офісних центрів. Одночасно зростає попит на програмні та апаратні рішення, пов'язані із забезпеченням дистанційних форм роботи, спілкування, споживання медійного продукту. Паралельно це впливає на функціонування якісних швидких мереж зв'язку. Відповідні сектори можуть абсорбувати частину вивільнених в інших сферах працівників;

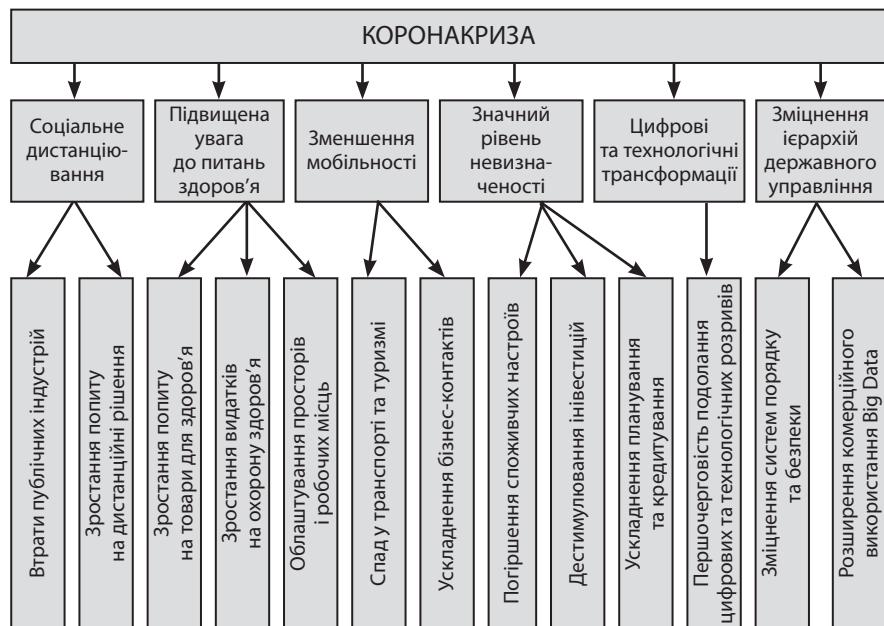


Рис. 26. Чинники глобальних змін умов економічної діяльності

Джерело: Національний банк України

- **зменшення мобільності**, особливо в міжнародному вимірі, що відбудеться як унаслідок адміністративних обмежень та психологічних самообмежень, так і через неминуче дорожчання та організаційне ускладнення перевезень через упровадження протиепідемічних правил. Відповідно, варто очікувати спаду в секторах, які спираються на міжнародні комунікації, насамперед у туристичній сфері, та в регіонах, для яких туризм відіграє помітну роль у місцевій економіці. Менша мобільність ускладнюватиме розвиток нових бізнес-контактів, особливо на міждержавному рівні, зумовлюватиме більшу локалізацію бізнесу. Триватиме знижений попит на пальне, що утримуватиме нафту від подорожчання. Водночас варто очікувати зростання частки індивідуальних переміщень. Це заохочуватиме попит на індивідуальні засоби пересування навіть у країнах з розвиненою мережею громадського транспорту;

- **високий рівень невизначеності** щодо розвитку коронакризи та ймовірності ризиків економічної кризи. Це суттєво обмежуватиме споживання та інвестиційні інтенції через схильність і домогосподарств, і бізнесу до формування додаткових резервів. Лідерами в погіршенні інвестиційної привабливості природно стануть сектори, які найбільше потерпають від наслідків коронакризи. У них можлива втрата частини потенціалу через фізичний занепад, а також активізація перерозподілу власності з укрупненням володіннь на користь більших, фінансово потужніших компаній. Невизначеність призводитиме до більшої волатильності економічних показників через значні коливання очікувань. Ускладниться прогнозування економічних процесів, що може гальмувати кредитування та інші строкові фінансові операції, утруднююватиме бюджетне планування;

- **підвищена увага до питань здоров'я** як серед індивідуальних ціннісних ієрархій, так і в масштабах громад та країн. Це не лише безпосередньо позитивно впливатиме на попит на товари та послуги, які контролюють та зміцнюють здоров'я, а й може послабити попит на товари, шкідливі для здоров'я. Відповідним чином модифікуватимуться видатки бюджетів. Чимало з експертів наголошують на необхідності виведення публічної охорони здоров'я

з-під логіки ринку⁹⁶, що тягнутиме за собою організаційні зміни. Згортання приватної медицини є малоймовірним, скоріше, варто очікувати поширення публічно-приватного партнерства в цій сфері. Пріоритетність питань здоров'я впливатиме на ринок праці та змушуватиме роботодавців уважніше ставитися до створення належних умов праці. Змінюватимуться вимоги щодо облаштування громадських та комунальних просторів. Імовірно, посилиться суспільна підтримка рухів за захист довкілля та протидію глобальним кліматичним змінам;

- *спроби змінення ієархій державного управління* на основі посилення транспарентності суспільних процесів та випробуваних практик соціального контролю. Експлуатація потенційних ризиків у риториці влади може певний час підтримувати деякі з країн світу в стані квазідобровільного обмеження певних демократичних свобод. Цьому сприятиме також обмеженість суспільного контролю та протестних можливостей через соціальне дистанцювання. Проте, на нашу думку, ієархізація управлінських структур не зможе підтримуватися на достатньо стійкому рівні. Напрацьовані системи контролю найімовірніше еволюціонуватимуть у напрямах змінення спроможності систем захисту громадського порядку та національної безпеки, а також використання масивів «великих даних» для комерційного застосування.

Заходи щодо послаблення карантинних обмежень, які з травня 2020 р. вживаються більшістю країн світу, безперечно, сприятимуть поступовому відновленню економічної активності навіть у заблокованих карантином секторах економіки. Зокрема, країни Південної Європи оголосили про відновлення з кінця червня туристичних сезонів. Проте, зважаючи на викладені вище міркування, реальне відновлення докризових рівнів можливе не раніше сезону 2021 р., до того ж у разі відсутності значної другої хвилі пандемії у міжсезонний період. Як приклад можна розглянути динамічне відновлення міжнародного туризму в Азійсько-Тихookeанському регіоні після кризи SARS-CoV, що

⁹⁶ Дардо П., Лаваль К. Політичне випробування пандемією / Спільне : журнал соціальної критики URL: <https://commons.com.ua/uk/politichne-viprobuvannya-pandemiyi/>

сталася в 2003 р. Так, після падіння кількості міжнародних туристів на 44 % знадобилося лише п'ять місяців для зламу негативної тенденції, а ще через три місяці вже спостерігалось впевнене зростання на 14 %. Проте цей приклад навряд можна вважати показовим, через те що пандемія COVID-19 уперше мала характер глобальної. З огляду на це відчуття небезпеки для мешканців *усіх* регіонів наразі є набагато реальнішим.

З усього виходить, що у глобальній економіці 2020 р. варто очікувати становлення певної нової нормальності, якій притаманний значно менший динамізм економічних процесів. Намагання застосувати важелі протекціонізму погіршуватимуть ефективність розподілу та використання ресурсів, що додатково сповільнюватиме динаміку економічного відновлення⁹⁷.

Суттєвим структурним чинником сповільнення економічного зростання стане також падіння попиту на товари та послуги, які не належать до нагально необхідних. Ідеється про сферу розваг, продукцію високих брендів, деякі з фінансових послуг, певні види косметичних та фітнес-послуг тощо. Зростання вартості в цих сферах у докризовий період, що додатково забезпечувало економічне зростання, абсорбцію зайнятих та капіталізацію економіки, відбувалося внаслідок дії інституційних чинників. Останні формувалися в рамках соціального капіталу, який складався в докризовій моделі економіки, та визначали певну суспільну ідентичність споживачів цих товарів. Наразі з розмиванням укладів життя, вироблених на основі суспільства споживання⁹⁸, відбудеться зміна набору подібних «статусних» товарів. З нашого погляду, це станеться в межах тенденції до нарощування віртуального споживання.

Пандемія COVID-19 відіграла роль катализатора цифрових і технологічних трансформацій. У період коронакризи сталися швидка інтеграція можливостей цифрових технологій у виробничі та побутові процеси, стрімке прискорення оволодіння

⁹⁷ Shilling, A. G. A Look at Economies and Markets After Covid-19 / Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-20/coronavirus-a-long-term-look-at-economies-and-markets>

⁹⁸ Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

відповідними практиками та інституційними (зокрема, правовими) механізмами. Формування нових технологічних трендів визначатиме системну зміну рушіїв глобальної динаміки, що виявить специфічні виклики, зокрема:

1) розвиток безконтактних комерційно-логістичних моделей. Коронакриза багаторазово прискорила розвиток е-комерції. Унаслідок особливостей пандемічної кризи виявилося, що стало необхідним застосування альтернативних безконтактних логістичних каналів, також і з масовим використанням роботів та дронів. Суттєво прискорилися процеси формування багатоканальної логістичної системи для підтримки е-комерції;

2) розвиток цифрових та безконтактних платежів. Запобігання поширенню епідемії через використання паперових грошей надало імпульс до розвитку цифрових безконтактних і карткових платежів. Додаткового поштовху цифрові платежі набули в процесі розвитку е-комерції;

3) зростання кількості віддалених робочих місць. Окрім запобігання поширенню вірусів, віддалена робота забезпечує більшу гнучкість та економію на постійних витратах. Водночас ці процеси посилили виклики порушення конфіденційності та зростання уразливості до кіберзагроз, а також висвітлили вузькі місця в системах регулювання трудового законодавства, у т. ч. щодо забезпечення безпечного робочого середовища;

4) розвиток систем дистанційного навчання. За даними Світового економічного форуму⁹⁹, під час пандемії 191 країна запровадила закриття шкіл чи університетів, що вплинуло на 1,57 млрд осіб, які здобували освіту. Це привело до розвитку альтернативних навчальних каналів, технологій, які потенційно можуть застосовуватись у дистанційному навчанні. Ідеється про віртуальну реальність, доповнену реальність, 3D-друк та викладачів-роботів з підтримкою штучного інтелекту. Одночасно постала проблема щодо зниження додаткового навантаження на батьків (переважно жінок), яким потрібно залишатися вдома, щоб спостерігати за дітьми;

⁹⁹ Xiao Y., Fan Z. 10 technology trends to watch in the COVID-19 pandemic / World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/10-technology-trends-coronavirus-covid19-pandemic-robotics-telehealth/>

5) розвиток телемедицини. Телемедицина розглядається як ефективний спосіб стримування поширення епідемій у кризовий період та доступу до віддалених пацієнтів у постпандемічний період. Надання основної первинної допомоги можливе через персональні пристройі з доступом до мережі Інтернет, що можуть відстежувати життєві показники, та чат-боти, які можуть ставити початкові діагнози на основі симптомів, визначених пацієнтами;

6) зростання сегмента інтернет-розваг. З початку спалаху пандемії спостерігається швидка цифровізація сегменту розваг. Процес включає оцифрування реальних об'єктів та послуг, створення спеціалізованого віртуального контенту та збільшення онлайн-трафіку щодо існуючих онлайн-послуг. Це актуалізує потребу переформатування системи захисту прав інтелектуальної власності, а також регламентування контенту (щодо закликів до насильства, порнографічного контенту тощо);

7) формування ланцюгів постачання 4.0. Карантинні заходи спричинили перебої в глобальних логістичних ланцюгах. Уведення окремими країнами протекціоністських заходів щодо товарів стратегічного значення створило додатковий тиск на ланцюги доданої вартості. Відсутність різноманітності та гнучкості зробило наявну систему ланцюгів постачань уразливою до будь-якої кризи. Основні технології Четвертої промислової революції покликані підвищити стійкість системи управління ланцюгом постачань.

Незважаючи на масштабність суспільно-економічних переворень, що відбуваються, подальший розвиток усіх вищезгаданих технологічних тенденцій спирається на впровадження зв'язку 5G та заснованих на ньому інформаційно-комунікаційних технологій. Як наслідок – посилюється значення цифрової готовності для забезпечення конкурентоспроможності економік. Попри те, що зв'язок 5G продемонстрував свою важливість у процесі управління кризовими ситуаціями, його масове впровадження збільшить вартість сумісних пристройів і вартість даних. **Вирішення питань цифрових і технологічних розривів для забезпечення інклузивного доступу до мережі Інтернет стане суттєвим рушієм глобальної динаміки та системоутворювальним викликом постпандемічного суспільства.**

3.1.2. Перспективи розвитку світової торгівлі

Однією із складових частин політики протидії поширенню коронавірусу стало запровадження заходів, які обмежували торгівлю з іншими країнами, що призвело до зростання нової хвилі протекціонізму у світі. Станом на 24 квітня 2020 р. члени СОТ надіслали загалом 92 повідомлення про заходи у сфері торгівлі, здійснені для протидії поширенню коронавірусу, які впроваджувалися на терміновій основі із зобов'язанням скасувати їх одразу після завершення пандемії.

Вплив коронакризи наклався на понижувальний тренд у глобальній торгівлі. Світова торгівля почала сповільнюватися ще 2019 р. Фізичні обсяги торгівлі товарами скоротилися на 0,1 %, тоді як за підсумками 2018 р. вони зросли на 2,9 %. Водночас вартісні обсяги світової торгівлі за підсумками 2019 р. знизилися на 3 % до 18,9 трлн дол. США, відображуючи зниження світових цін як ознаку депресії. На відміну від торгівлі товарами, торгівля послугами продемонструвала зростання. Зокрема, експорт послуг збільшився на 2 % до 6,03 трлн дол. США. Проте темпи розширення були повільнішими, ніж у 2018 р., коли торгівля послугами зросла на 9 %.

Очікування значного скорочення обсягу світової торгівлі зумовлює порівняння ситуації, яку спричинила пандемія COVID-19, зі світовою фінансовою кризою 2008–2009 рр. Обидві кризи в деяких аспектах подібні, але в інших – дуже різняться. Обмеження на переміщення та уведення соціального дистанціювання для уповільнення розповсюдження захворювання, припинення діяльності цілих секторів економіки створили додаткові чинники впливу, яких не було під час світової фінансової кризи 2008–2009 рр.

Зважаючи на ці обставини, фахівці СОТ розробили два сценарії впливу пандемії коронавірусу на світову торгівлю¹⁰⁰, які залежатимуть від подальшого перебігу коронакризи:

1) відносно оптимістичний сценарій з різким падінням торгівлі із подальшим відновленням, результати якого значною

¹⁰⁰ Methodology for the WTO trade forecast of April 8 2020 / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/methodpr855_e.pdf

мірою залежатимуть від тривалості пандемії та ефективності заходів, котрі здійснюються урядами країн, починаючи з другої половини 2020 р.;

2) пессимістичний сценарій із різкішим початковим зниженням обсягів світової торгівлі й тривалішим та неповним відновленням (табл. 1, рис. 27).

Таблиця 1. Динаміка світової торгівлі товарами в 2018–2021 pp., %

Регіони світової торгівлі	Фактичні дані		Сценарій			
	2018	2019	оптимістичний		пессимістичний	
			2020	2021	2020	2021
Обсяги світової торгівлі товарами	2,9	-0,1	-12,9	21,3	-31,9	24
Експорт						
Північна Америка	3,8	1	-17,1	23,7	-40,9	19,3
Південна та Центральна Америка	0,1	-2,2	-12,9	18,6	-31,3	14,3
Європа	2	0,1	-12,2	20,5	-32,8	22,7
Азія	3,7	0,9	-13,5	24,9	-36,2	36,1
Інші регіони (Африка, Близький Схід та Співдружність Незалежних Держав, у т. ч. асоційовані та колишні держави-члени)	0,7	-2,9	-8	8,6	-8	9,3
Імпорт						
Північна Америка	5,2	-0,4	-14,5	27,3	-33,8	29,5
Південна та Центральна Америка	5,3	-2,1	-22,2	23,2	-43,8	19,5
Європа	1,5	0,5	-10,3	19,9	-28,9	24,5
Азія	4,9	-0,6	-11,8	23,1	-31,5	25,1
Інші регіони (Африка, Близький Схід та Співдружність Незалежних Держав, у т. ч. асоційовані та колишні держави-члени)	0,3	1,5	-10	13,6	-22,6	18

Джерело: Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

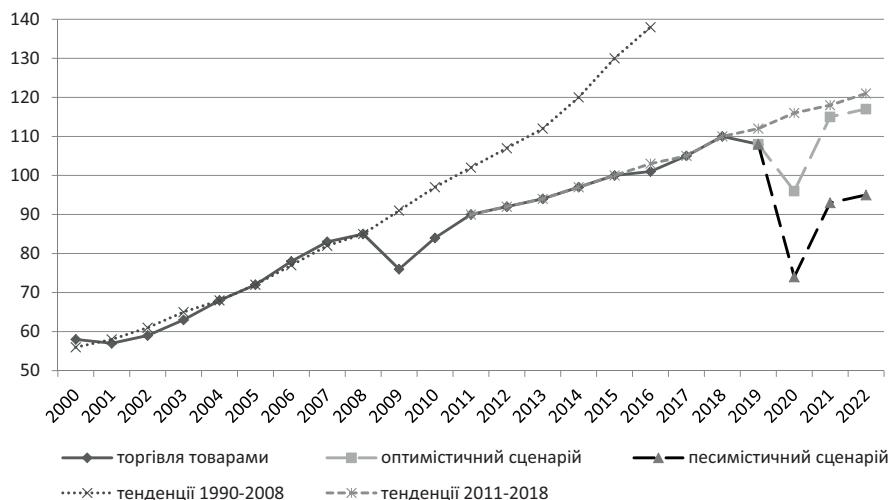


Рис. 27. Обсяги світової торгівлі товарами в 2000–2022 pp., 2015 = 100 %

Джерело: Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

Економісти СОТ вважають, що спад у світовій торгівлі за підсумками 2020 р., найімовірніше, перевищить спад, спричинений глобальною фінансовою кризою 2008–2009 рр. Обидва сценарії відновлення світової торгівлі передбачають, що криза не буде довготерміновою, і відновлення розпочнеться у IV кварталі 2020 р. Навіть за пессимістичним сценарієм очікується скорочення світової торгівлі за підсумками року на 31,9 %, тоді як у період Великої депресії криза тривала декілька років (з 1929 до 1932 рр.), а світова торгівля скоротилася приблизно на 60 %. При цьому експерти наголошують: якщо країни співпрацюватимуть щодо відновлення торговельних відносин та не вживатимуть протекціоністських обмежень, вихід із кризи буде швидшим¹⁰¹.

Слід зазначити, що після фінансової кризи 2008–2009 рр. обсяги світової торгівлі так і не повернулися до свого по-переднього тренду, відображаючи структурні зміни національних

¹⁰¹ Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy / World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm

економік, що стались у процесі кризи та наступного відновлення. Наразі за обома сценаріями, розрахованими в СОТ, у 2020 р. всі регіони зазнають двозначного зниження експорту та імпорту, за винятком країн, віднесених до «інших регіонів». Останнє пояснюється тим, що країни з цих регіонів здебільшого покладаються на експорт енергоносіїв. Але коливання цін на їх попит порівняно не впливає. Якщо пандемія перебуватиме під контролем і торгівля знову почне розширюватися, більшість регіонів 2021 р. можуть зафіксувати двозначне зростання обсягів торгівлі (табл. 1).

Варто наголосити іще на двох аспектах, які відрізняють поточну ситуацію від фінансової кризи 2008–2009 рр.

По-перше, порушення ланцюга вартості вже створило проблеми, коли негативний вплив коронавірусу здебільшого обмежувався Китаєм. Він залишився важливим чинником і тоді, коли COVID-19 набув більшого поширення. Торгівля, швидше за все, знизиться в галузях, що характеризуються складними зв'язками ланцюга вартості, особливо у сфері виробництва електронних пристрій та автомобілебудівній промисловості. За даними ОЕСР, частка іноземної доданої вартості в експорті електроніки становила близько 10 % для США, 25 % – для Китаю, понад 30 % – для Кореї, понад 40 % – для Сінгапуру та понад 50 % – для Мексики, Малайзії та В'єтнаму. Імпорт основних виробничих ресурсів, імовірно, буде перерваний соціальним відстороненням, що вже призвело до тимчасового закриття фабрик у Китаї, а отже, – у Європі та Північній Америці. Управління порушеннями в ланцюзі постачання є викликом як для глобальних, так і місцевих підприємств, і вимагає розрахунку ризику та економічної ефективності з боку кожної компанії.

По-друге, торгівля послугами може бути складовою частиною світової торгівлі, на яку найбільше впливає коронавірус через встановлення транспортних і туристичних обмежень, закриття в період карантину багатьох закладів роздрібної торгівлі та готелів. Послуги не включаються до прогнозу торгівлі товарами СОТ, проте значна частка торгівлі товарами була би неможливою без них (наприклад, послуг з транспортування товарів). Водночас деякі послуги можуть виграти від кризи. Це стосується послуг у сфері інформаційних технологій, попит на які зростає.

3.1.3. Зміни споживчих настроїв та вподобань

Зміна усталеної поведінки людей, що сталася через коронакризу, позначається на структурі попиту на споживчих ринках. Розвиток системи онлайн-торгівлі уможливив обмеження мобільності та закриття закладів торгівлі, частково компенсувавши негативний вплив на торговельну сферу. Онлайн-майданчики також суттєво спрощували процес купівлі, що, за наявності платоспроможного попиту, сприяло більшій гнучкості реагування на зміни споживчого попиту і водночас забезпечувало зростання частки імпульсивних покупок. На основі систематизації наявного досвіду аналітики акцентують увагу на таких особливостях впливу коронакризи на структуру споживання¹⁰²:

- зменшення загальних обсягів споживання, що сталося через зниження доходу, обережнішу споживчу поведінку в умовах невизначеності, звуження потреб, за збереження доходів домогосподарств формує відкладений попит, який може «вибухнути» при пом'якшенні карантинних обмежень;
- посилення уваги до бюджетних марок і сервісів з метою економії витрат та прагматизації споживання (переважання споживчих характеристик над статусністю, формат якої в умовах соціального дистанціювання змінюється);
- вивільнення коштів через відсутність певних звичних витрат (на транспорт у період карантину, їжу в закладах громадського харчування, відмову від подорожі у відпустку тощо);
- утримання від відвідування публічних місць та значне збільшення частки купівлі в онлайн-магазинах, навіть предметів повсякденного попиту;
- зростання купівлі у місцевих торговельних мережах, які перебувають на відстані крокової доступності від житла.

Відбулося становлення специфічної «stay-at-home-economy» з відповідними споживчими вподобаннями, які з великою

¹⁰² Felsted, A. Coronavirus Will Change Not Just How, But What, We Buy / Bloomberg. URL: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-05-04/coronavirus-will-change-not-just-how-but-what-we-buy>

ймовірністю зберігатимуться й після послаблення карантину, принаймні на період збереження соціального дистанціювання.

Фахівці виокремлюють дев'ять основних споживчих уподобань «stay-home economy»¹⁰³:

- обладнання (техніка та програмне забезпечення) для дистанційної роботи;

- послуги служб адресної доставки;

- мобільні додатки і товари для здоров'я;

- ігри та іграшки для дітей, які перебувають вдома на карантині;

- доставка їжі;

- медіастріми;

- аудіо- та електронні книги;

- мережеві ігри та е-спорт;

- візуальні та відеоінструменти;

- віртуальні сервіси здоров'я.

Очікування щодо повторень вірусної кризи та усталені зміни поведінки споживачів зумовлюватимуть **zmіни споживчих уподобань також і в період послаблення та завершення соціального дистанціювання, щонайменше у середньостроковій перспективі**. Йдеться про зростання попиту на:

- **товари для здоров'я**: фармацевтичні препарати; медичне діагностичне, профілактичне та лікувальне обладнання; товари для зміцнення імунітету; медичні, реабілітаційні та рекреаційні послуги; послуги медичного страхування тощо;

- **засоби комунікації**: обладнання для споживання медіа продукту (телевізори, медіаплеєри, акустичні системи тощо), комунікацій та дистанційної роботи (смартфони, обладнання відеозв'язку, мережеве обладнання, планшети, ноутбуки, периферійне обладнання, програмне забезпечення);

- **засоби мобільності**: індивідуальні засоби пересування, що дозволяють не користуватись громадським транспортом:

¹⁰³ Glazer, R. 10 Industries that Will Be Winners of the Stay-Home Economy / Acceleration Partners. URL: <https://www.accelerationpartners.com/blog/10-industries-will-win-in-stay-home-economy>

велосипеди, електровелосипеди, самокати, скутери різних модифікацій, автомобілі;

- **товари для житла:** засоби облаштування житла для підвищення його комфортності та функціональності у разі тривалого перебування; для преміум-сегмента споживачів зростатиме попит на індивідуальні будинки у передмісті.

Ймовірне також **випереджаюче зменшення попиту на певні види товарів**, користування якими стає для споживачів менш цікавим. Зокрема, експерти фіксують тенденцію зниження попиту на одяг, що пов'язується зі зменшенням мобільності та потреб в особистому представництві. У контексті підвищення уваги до здоров'я можна припустити зменшення споживання шкідливих товарів: тютюнових виробів, товарів з високим вмістом жирів, цукру, консервантів тощо.

На окрему увагу заслуговує еволюція «економіки срібного віку» – сфери спеціалізованої пропозиції товарів та послуг для літніх людей, які зазвичай забезпечували значну частку споживчого попиту, особливо в розвинених країнах. У зв'язку з тим, що особи літнього та похилого віку становлять групу ризику, змінюються як структура, так і форми їхнього споживання. Зокрема, у структурі споживання надалі збільшуватиметься частка товарів для здоров'я. Виникає потреба у впровадженні засобів дистанційної комунікації та доступу літніх людей до соціальних мереж, адаптованих до їхніх специфічних потреб і можливостей. Так само відбудуватиметься адаптація надання послуг, орієнтованих на потреби людей літнього та похилого віку.

За оцінками експертів¹⁰⁴, нові міжсекторальні тенденції свідчать не лише про зміну споживчих вподобань, а й про формування нової культури споживання, до якого органічно інтегрований сегмент віртуального споживання. Йдеться передусім про таке.

1. **Формування економіки віртуального досвіду** (the Experience Economy). Поява імерсивних технологій дозволяє споживачам накопичувати повноцінний досвід у віртуальному світі.

¹⁰⁴ Where next? 10 cross-industry trends that are accelerating by the covid-crisis / Trend Watching. URL: <https://info.trendwatching.com/10-trends-for-a-post-coronavirus-world>

Сюди можна віднести розвиток е-спорту, е-подорожей, сервісів з організації е-вечірок тощо.

2. Розвиток е-комерції в режимі реального часу (shop streaming). Тренд ґрунтуються на злитті електронної комерції та прямої трансляції. Це формує новий сегмент онлайн-торгівлі, побудований на отриманні інтерактивного споживчого досвіду в режимі реального часу. У постпандемічному майбутньому таке поєднання розваг, соціалізації та комерції здатне сформувати нові очікування від онлайн-шопінгу в глобальному масштабі. За оцінками iiMedia, цей сегмент у Китаї зросте з 61 млрд дол. США в 2019 р. до 129 млрд дол. США – в 2020 р.¹⁰⁵.

3. Формування сегмента віртуальних компаньйонів. Йдеться про психологічну адаптацію споживачів до цифрових помічників і чат-ботів. Наступним кроком стає формування віртуальних особистостей, які здатні задовольнити потреби (особливо осіб літнього та похилого віку) в соціальних стосунках, навчанні, лікуванні тощо.

4. Розвиток вбудованих систем оздоровлення (ambient wellness). Коронакриза сформувала посилену увагу споживачів до гігієнічних процедур. Очікується, що рівень уваги до гігієнічних звичок трохи знизиться в постпандемічний період, проте залишиться на стабільно вищому рівні, ніж у докризовий. Це створить запити щодо вбудованих заходів зі сприяння оздоровленню, що дозволять споживачам залишатися здоровими без додаткових зусиль (наприклад, санітайзери, масажні пристройчи засоби для релаксації).

5. Зростання попиту на онлайн-платформи М2Р (Mentor-to-Protégé). Перехід на віддалену роботу та карантинні обмеження звільняють додатковий час для розвитку нових навичок. Разом із очікуваннями зростання конкуренції на ринку праці це формує попит на платформи, які надають споживачам можливості ефективного пошуку та комунікації з учителями, експертами та наставниками в набутті нових знань і навичок.

¹⁰⁵ Xinmei, Shen. Shopping in live streaming apps is booming in China thanks to the Covid-19 pandemic. *Abacus*. URL: <https://www.abacusnews.com/tech/shopping-live-streaming-apps-booming-china-thanks-covid-19-pandemic/article/3077962>

6. Розвиток А-комерції (A-commerce). Передбачає впровадження елементів штучного інтелекту в масові комерційні транзакції, серед яких і адресна доставка товару. Пандемічна криза виявила нагальну потребу в наявності безконтактних способів взаємодії, також і тих, що стосуються доставки з використанням роботів та дронів. Таке різке зростання попиту на фоні світового прогресу в робототехніці дає можливість розвивати А-комерцію як омніканальний вид автоматизованої торгівлі.

7. Зростання сегмента психологічної адаптації. Коронакриза посилила негативні очікування споживачів, спричинені психологічною дезадаптацією до соціального й технологічного прогресу, економічних і політичних потрясінь. Унаслідок цього збільшується кількість випадків «психологічного вигоряння», що призводить до наступного оберту посилення пессимістичних очікувань. У таких умовах зростатиме сегмент споживання, пов'язаний із поліпшенням психічного самопочуття та посиленням адаптації споживачів.

8. Пришвидшений розвиток технологій, побудованих на відкритих даних. За рівнем загрози та масштабністю охоплення пандемія стала однією із найактуальніших транснаціональних, міждемографічних та інтернаціональних проблем у новітній історії. Це виявило необхідність закладення основ нової глобальної стійкості, побудованої на кооперації та обміні даними. Технології відкритих даних уможливлюють організацію ефективної глобальної співпраці та пришвидшення появи інноваційних рішень для подолання спільніх викликів.

9. Зміну структури сфери побутових послуг. Пандемія та карантинні обмеження стали поштовхом до перегляду споживачами традиційних побутових навичок, наприклад, щодо самостійного приготування їжі. Очікується, що набутий додатково впродовж карантину побутовий досвід, а також звичка до психологічного або нормативного соціального дистанціювання, у постпандемічний період уможливлять збереження тенденцій до самостійного побутового обслуговування, як наслідок – наступного переструктурування сфери побутових послуг.

10. Появу сегмента віртуальних символів статусності. Фізичні товари традиційно мали монополію на статусність. Зростаюче прагнення до сталого споживання та коронакриза на фоні розвитку технологій доповненої реальності створили можливість і зацікавленість споживачів у появі сегмента віртуальних символів для підтвердження статусності клієнтів. Так само як і для фізичних товарів, цінність статусного віртуального споживання визначатиметься як можливість самоідентифікації за його допомогою з певними соціальними групами. Проте наразі ці групи матимуть віртуальний мережевий характер.

Загалом у постпандемічний період цифрові технології та штучний інтелект стають ключовою частиною вирішення широкого спектра проблем забезпечення потреб споживачів. Випробувані під час коронакризи можливості інтелектуальних рішень для задоволення **сучасних споживчих настроїв та вподобань** формують передумови для широкого розвитку та впровадження нових технологій під час посткризового відновлення.

Зміщення більшої частини споживання у динамічніший віртуальний простір спроможне пришвидшити відновлення економічної динаміки у посткризовий період. Проте треба пам'ятати, що віртуалізація споживання призводить до його «екстериторіальності». Втрачається просторовий вимір економіки, послаблюється зв'язок між споживанням індивіда та місцем його фізичного розташування. «Розмивається» соціальний капітал, який відтворюється у процесі спільногого споживання (наприклад, культурних чи навчальних послуг), що знижує рівень територіальної ідентичності. «Декапіталізація» локального соціального капіталу веде до послаблення чинників інвестиційної привабливості територій.

3.1.4. Нові пріоритети бізнес-стратегій

Нові економічні умови поставили бізнес перед складним вибором щодо моделі реагування на виклики коронакризи. Залежно від виду діяльності, спроможності підприємства, ефективності його менеджменту та урядових чи місцевих умов щодо рівня карантинних обмежень можна виокремити такі варіанти адаптації бізнесу:

- призупинення діяльності та очікування завершення кризи в розрахунку на відновлення роботи у звичному режимі;
- адаптацію до протиепідемічних заходів і норм та збереження завдяки цьому, принаймні часткове, діяльності (або підготовку до відновлення роботи відповідно до нових норм при пом'якшенні карантину);
- зміну форм діяльності відповідно до змін поведінки споживачів та вимог дистанціювання (наприклад, перехід закладів харчування до адресної доставки їжі);
- зміну спеціалізації бізнесу на основі оцінок перспективності сфер діяльності;
- ліквідацію бізнесу.

Тригером у виборі форм адаптації є сформовані суб'єктами бізнесу очікування, які, у свою чергу, залежать від вірогідності та доступності інформації щодо реального розвитку коронакризи, прозорості рішень влади, спроможності бізнесу самостійно оцінювати перспективи розвитку ринків, на яких він працює, проводити самооцінювання бізнесу щодо власної адаптивності тощо. Видеться очевидним, що саме від очікувань бізнесу критичним чином залежатимуть як глибина економічного падіння у період коронакризи, так і глибина та тривалість посткризової депресії.

Специфіка коронакризи полягає в тому, що вона супроводжується зміною базових властивостей, які зазвичай розглядалися бізнесом як аксіоматичні, тобто такі, що не можуть змінюватися. Насамперед у системі очікувань зруйновано базове припущення щодо малоймовірності непереборних загроз, критичних для здоров'я суб'єктів бізнесу та його контрагентів¹⁰⁶. Аксіоматичними також вважалися вільна мобільність, у т. ч. на транскордонному рівні, гарантування безперешкодності підприємницької діяльності в разі дотримання законодавства. Наразі коронакриза призвела до зміщення аксіоматичних припущень у бік раніш неможливого, що різко зменшило можливості раціоналізації очікувань.

¹⁰⁶ Який світ після пандемії? / Б. Латур, Є. Іллуз, Ж.-Л. Нансі. *Політична критика*. URL: <https://politkrytyka.org/2020/03/31/yakyj-svit-pislyva-pandemiyi-bruno-latur-yeva-illuz-zhan-lyuk-nansi/>

Нині бізнес опиняється не просто в ситуації обмеженої раціональності, стани якої, як і способи прийняття рішень у таких умовах, досить широко описані та введені до класичних курсів менеджменту¹⁰⁷. Фактично бізнес вимушений будувати свою поведінку в умовах *повної невизначеності* стосовно низки системоутворювальних характеристик його майбутньої поведінки (норми міжлюдських контактів, тривалість адміністративних обмежень, доступність транспортної логістики тощо). Тому перед бізнесом постає малодосліджена проблема формування адаптивних очікувань шляхом раціоналізації ірраціональності. Вирішення проблеми в теорії пропонується з використанням поглиблених розуміння ірраціонального (наприклад, непередбачуваної поведінки контрагента) з метою виявлення його закономірностей та мотивацій дії¹⁰⁸. Проте у випадку коронакризи такий спосіб може бути дієвим лише в разі досягнення чіткого конвенційного розуміння щодо сутності SARS CoV-2, перебігу та лікування спричиненого ним захворювання, що буде можливим лише за підсумком тривалих досліджень. Натомість «інфодемія» створює потужний фон для ірраціоналізації цього явища.

З нашої точки зору, випробуваним альтернативним шляхом є відновлення раціональності в діях щодо проведення протиепідемічних заходів, забезпечення відповідної безпеки для працівників, клієнтів та постачальників, а також дотримання протоколів функціонування бізнесу, які визначаються на централізованому рівні. Спроможність адекватно реагувати на наявні та гіпотетичні протиепідемічні обмеження, підвищена гнучкість реагування на підвищену волатильність поведінки споживачів стають у постпандемічний період важливими конкурентними перевагами для бізнесу.

Досягнення стійкості бізнесу проти комплексу ризиків, до яких наразі входять не лише проблеми економічного виживання, а й ризики повторних хвиль інфекційних захворювань та

¹⁰⁷ Див., напр.: Маркіна І. А., Таран-Лала О. М., Гунченко М. В. Контролінг для менеджерів : навч. посіб. Київ : «Центр учебової літератури», 2013. 304 с.

¹⁰⁸ Collins, J. Rationalizing the “Irrational” / Behavioral Scientist. URL: <https://behavioralscientist.org/rationalizing-the-irrational/>

відповідних адміністративних обмежень діяльності, стає визначальною цінністю, що дає змогу раціоналізувати невизначеність періоду коронакризи.

Зміцнення спроможності бізнесу до описаної адаптивної поведінки може відбуватися за умов довіри до перспектив адекватної передбачуваної поведінки інших суб'єктів та універсалізації інституційних норм через відповідну протиепідемічну політику держави і громад, яка набуває значущості не лише для запобігання поширенню захворювання, а й для збереження та відновлення активності економічних суб'єктів. Невизначеність підвищує роль стратегування діяльності бізнесу, причому в розумінні стратегій не як довгострокових планів діяльності, а як ідеології та принципів дій, у т. ч. у відповідь на умови та виклики, не передбачені початковою стратегією.

Стратегія розвитку бізнесу в посткарантинному світі динамічно трансформується. Сучасна посткарантинна стратегія орієнтуватиметься на всебічну мінімізацію витрат, насамперед непродуктивних, що диктуватиметься загальними умовами зниження доходів та платоспроможного попиту відповідно. Першочерговість потреби вирішення суб'єктами бізнесу стандартних проблем економічного виживання має поєднуватися з описаною у попередньому параграфі софістикацією потреб споживачів, більшість із яких (за наявності соціальних мереж безпеки) у період коронакризи опинились у найбільш виграшних умовах, ніж бізнес.

Цифрові й технологічні трансформації створюють можливості для динамічнішої адаптації бізнесу до споживчих уподобань, трансформації традиційних секторів із застарілими технологіями та появи нових секторів, що базуються на інтенсивному використанні сучасних навичок й упровадженні інновацій. Нові умови забезпечення конкурентоспроможності й надалі орієнтуватимуть бізнес-стратегії до використання зазначених нижче напрямів.

1. Розбудова нових каналів збуту для наявних товарів. З метою послаблення негативного тиску від карантинних обмежень та перешкод для звичної економічної діяльності компанії розбудовуватимуть альтернативні канали збуту продукції. Йдеться про продаж традиційних (або подібних) продуктів та послуг

через онлайн-канали. Для цього застосовується оцифрування бізнес-процесів з продажу продуктів/послуг або використання посередницьких можливостей (платформ). Нагальною потребою у більшості секторів стає опанування цифрових інструментів для залучення нових клієнтів та стимулювання онлайн-продаж.

2. Використання існуючих виробничих та інфраструктурних потужностей для виробництва нових товарів, а також їх спільноговикористання. В умовах пандемії COVID-19 зменшився попит на певні групи товарів і послуг, що призвело до недостатнього завантаження досить великих виробничо-промислових та інфраструктурних потужностей. Водночас попит на інші групи товарів залишається високим або асиметрично зростає. Реструктуризація недостатньо завантажених потужностей з виробництва, складування й транспортування товарів та послуг в умовах карантину, а також їх спільне використання, дасть зможу компаніям краще адаптуватись до змін споживчого попиту.

3. Швидке впровадження інновацій щодо нових потреб. Крім адаптації продуктового асортименту, нові потреби клієнта також створюють запити на нові властивості, адекватні змінам поведінкових та ціннісних уподобань. Тож в умовах постійного виникнення загроз кризових явищ чи значної зміни структури ринку, крім захисних заходів, компаніям доведеться зосереджувати зусилля на прискореному впровадженні інновацій.

4. Використання компаніями соціальних мереж для координації діяльності працівників та партнерів. Беручи до уваги потреби щодо організації віддаленої роботи, а також зважаючи на новий комплекс складних проблем стосовно координації діяльності, компанії усвідомлюють потребу використовувати спільні платформи та мережі для координації діяльності власних працівників та партнерів. Окремим напрямом стає ініціювання компаніями програм навчання та мотивації персоналу до просування власної продукції у соціальних мережах.

5. Пошук нових джерел доходів. Після завершення пандемії коронавірусу існує висока ймовірність скорочення обсягів багатьох ринків і тривалого збереження на них низького попиту з боку споживачів та інших підприємницьких структур.

Це посилить конкуренцію на ринку. За таких умов пошук нових можливостей для отримання доходу буде критичним для життєздатності і стійкості компаній. Незважаючи на те, що конкретні стратегії залежатимуть від напрямів діяльності чи ринків збути, для всіх видів діяльності нові можливості формуються завдяки розбудові екосистем, які орієнтовані на створення партнерських стосунків та співробітництво, запровадження продуктових інновацій, розвиток каналів цифрової взаємодії (маркетинг, збут продукції, вивчення змін уподобань та звичок тощо). Щоб завоювати нові ринки, компанії й у виробничому секторі, й у сфері послуг повинні розробляти продукти, що відображають сучасні потреби.

6. Підвищення рівня підготовки, навичок та кваліфікації робочої сили відповідно до нових потреб сучасного світу. Локдаун та обмеження для економічної діяльності в період пандемії коронавірусу змусили переосмислити майже всі бізнес-процеси. Кожен аспект – дистанційна робота, цифровий спосіб взаємодії чи використання нових технологій для інновацій – ставить перед компанією завдання забезпечити набуття працівниками необхідних навичок і підвищення їх сприйнятливості та готовності до нових змін. Швидким розвитком технологічного прогресу вже створені відповідні вимоги до підвищення кваліфікації робочої сили, а посткризові вимоги лише посилють цю потребу. Підвищення кваліфікації робочої сили – не лише питання забезпечення технічного навчання працівників. Воно також вимагає ретельного оцінювання бажаних навичок і компетенцій, на які потрібно орієнтуватися, інвестицій у навчання та проведення оцінювання впливу змін на діяльність компанії. Така орієнтація компаній дозволить підвищити продуктивність, підтримувати інноваційну активність, зміцнити їх гнучкість, посилити почуття причетності працівників та їх задоволеності від роботи.

Нові технології та підтримка цифрової економіки є одними з ключових напрямів економічного, соціального та суспільного розвитку, також і новими пріоритетами бізнес-стратегій. Цифрові технології та штучний інтелект є ключовими у вирішенні широкого спектра сучасних і майбутніх проблем, які активно використовуються для впровадження інноваційних

методів виявлення та лікування хвороб, особливо під час подолання пандемії COVID-2019. Бізнес-стратегії, що базуються на цифрових рішеннях, відкривають нові можливості для бізнесу. Вони сприяють розвиткові надійних технологій для підтримки відкритого демократичного суспільства та стійкої економіки.

Окремим важливим напрямом зміни бізнес-стратегій є модернізація підходів і технологій застосування праці як ресурсу та управління персоналом. Частка гнучких в організаційному аспекті суб'єктів визначатиме ступінь загальної стійкості національної економіки до епідемічних загроз. Причому поширення дистанційної зайнятості має низку переваг на макроекономічному рівні. Схарактеризуємо їх.

1. Загальне підвищення технологічності економіки. Що більш технологічною є компанія, то легше перевести її роботу в режим дистанційної зайнятості. Таким чином, орієнтація бізнесу на дистанційну роботу та (частковий) перехід завдяки використанню сучасних технологій у e-commerce підвищить його ефективність. Повсюдне запровадження сучасних технологій (або підвищення їх значення в організації роботи) у тих галузях, де це можливо (освіта, наукова діяльність, консалтинг та аудит, бухгалтерія і фінансова звітність, рекрутинг і робота з персоналом, збирання та обробка даних, інші види аналітичної діяльності тощо), сприятиме загальному підвищенню технологічності економіки.

2. Підвищення соціального захисту працівників. Спроможність компанії або організації переводити свою діяльність у дистанційний режим визначатиме рівень стабільності зайнятості її працівників, адже економічні суб'єкти з низьким рівнем адаптивності вдаються до скорочення персоналу або зменшення оплати праці в умовах вимушеної простою.

3. Підвищення конкурентоспроможності робочої сили. Технічний супровід дистанційної зайнятості передбачає отримання працівниками додаткових компетентностей для роботи з сучасним програмним забезпеченням. Крім того, виконання надомної роботи передбачає активний розвиток низки індивідуальних здібностей, т. зв. «soft skills» – самодисципліни, самостійності у плануванні та контролі, самомотивації, здатності до

самостійного навчання, значення яких для побудови кар'єри постійно зростає. Мотив до набуття сучасних компетентностей отримують традиційно вразливі категорії на ринку праці: працівники старших вікових груп, або ті, хто має низький рівень освіти. Поширення дистанційної зайнятості сприяє підвищенню якості та конкурентоспроможності робочої сили в національному масштабі, збільшує її внутрішню та зовнішню трудову мобільність.

4. Пом'якшення впливу сезонних підвищень захворюваності на гострі респіраторні інфекції на ринок праці. Запровадження часткового переходу на дистанційний режим роботи (як у масовому, так і в індивідуальному порядку) під час традиційного підвищення захворюваності на гострі респіраторні інфекції в осінньо-зимові періоди дозволить компаніям, установам та організаціям знизити рівень захворюваності серед своїх працівників, що не тільки позитивно позначиться на епідеміологічній ситуації в країні і збереже ресурси системи охорони здоров'я, але й знизить суми державних та приватних видатків на обслуговування тимчасової непрацездатності.

5. Модернізація бюджетного сектору зайнятості, сфери державного управління. До державного сектору належать традиційно найбільш консервативні сфери зайнятості – освіта, охорона здоров'я, державне управління. Утім тривалість карантинних заходів і залежність широкого кола осіб від безперервного надання послуг у цих сферах змусили заклади й установи державного сектору шукати варіанти дистанційної роботи. Зокрема, найбільшого поширення набули програми дистанційного навчання, телеконсультації та використання педагогічними працівниками новітніх технологій для проведення уроків онлайн. Незважаючи на те, що використання новітніх технологій у державному секторі зайнятості в нинішньому вигляді розглядається лише як альтернативна традиційним методам роботи на час карантину, напрацювання в організації дистанційної роботи можуть використовуватися під час виникнення непередбачованої ситуації в майбутньому. До того ж вони здатні розширити функціональність зазначених галузей, надати додаткові можливості щодо реалізації виробничих завдань.

3.1.5. Нове розуміння національної безпеки

Масштабізація локальних епідемій унаслідок прозорості кордонів не є новим явищем. Починаючи з 2003 р., у світі спостерігалися спалахи атипової пневмонії, «свинячого» грипу, захворювань, спричинених вірусом Еболи, та ін. Водночас запроваджені для протидії поширенню коронавірусної інфекції безпрецедентні обмеження, які позначились на глобальному русі товарів, послуг, людей, капіталу, визначають коронакризу подію глобального, історичного та світоглядного масштабу. Таким чином, вірусна загроза вперше посіла місце серед низки реальних загроз національній безпеці.

Коронакриза засвідчила, що здоров'я, яке раніше трактувалося в економіці переважно як чинник вартості та умова відтворення індивідуальної робочої сили, тепер може розглядатись як повноцінний економічний ресурс – умова виробництва багатства, а також як конкурентна перевага для конкретних підприємств і цілих країн. **Пандемія створює реальну загрозу для здоров'я на загальнонаціональному рівні. Тому захист здоров'я через протиепідемічні заходи та забезпечення відповідного рівня спроможності системи охорони здоров'я стає складовою частиною системи забезпечення економічної безпеки.**

Емпіричне доведення обґрунтованості входження пандемічних ризиків до числа імперативних чинників національної безпеки спонукає по-новому осмислювати базові суспільні процеси, виходячи не лише з міркувань економічних чи політичних інтересів. Саме тому в період коронакризи формується низка специфічних ризиків, які є новими порівняно з докризовим періодом, проте матимуть щонайменше середньостроковий термін дії, оскільки зумовлюються поведінковими змінами споживачів та бізнесу.

Висвітлимо ці нові (суттєво посилені) ризики.

1. Нестабільність глобальних ланцюгів створення вартості. Попередні етапи глобалізації створили певну топологію світового розподілу економічної активності, яка складається зі стабільних хабів, що контролюються обмеженою кількістю

стейкхолдерів¹⁰⁹. Така система уможливила утворити глобальні ланцюги постачань «точно в строк» (just-in-time), які мінімізували собівартість глобалізованого виробництва. Протягом останніх чотирьох десятиліть значна частина промислового виробництва в усьому світі була організована в глобальних ланцюгах створення вартості (ГЛСВ). Наприклад, сучасний автомобіль складається з приблизно 30 тис. деталей, значна кількість яких виробляється глобально незалежно від локації складання. Тільки компанія «Toyota» прямо та опосередковано використовує продукцію більше ніж двох тисяч інших компаній з усього світу¹¹⁰.

З упровадженими першими карантинними обмеженнями у ГЛСВ стався системний збій. Падіння попиту через накладені на переміщення людей обмеження у поєднанні із занепокоєнням щодо здоров'я та безпеки працівників привело до закриття виробничих об'єктів, що негативно позначилося на функціонуванні цілих ГЛСВ. Скорочення виробничої діяльності, яка лежить в основі багатьох ГЛСВ, мало наслідки для виробників та споживачів у країнах, що включені до таких ГЛСВ. Безперебійність систем глобального постачання була поставлена під сумнів, унаслідок чого урядами та корпоративним сектором переосмислюються фундаментальні компоненти політики інтеграції у світове середовище та щодо локалізації виробництва. Зокрема, США вже декілька років реалізують стратегію диверсифікації глобальних ланцюгів постачань, перенесення виробництв з території Китаю та локалізації значної їх кількості на власних теренах. Незважаючи на критику американської економічної політики попередніх років, Європейський Союз, реагуючи на наслідки пандемії, також схиляється до

¹⁰⁹ Borrell, J. The post-coronavirus world is already here / The European Council on Foreign Relations. URL: https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_post_coronavirus_world_is_already_here

¹¹⁰ Gertz, G. The coronavirus will reveal hidden vulnerabilities in complex global supply chains / The Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/03/05/the-coronavirus-will-reveal-hidden-vulnerabilities-in-complex-global-supply-chains/>

необхідності зміни топології глобальних ланцюгів постачань на користь більшого контролю навіть ціною меншої економічної ефективності. Унаслідок цього очікується накопичення в локальних економічних системах додаткових запасів, при наймні у життєво важливих сферах. Це призводитиме до зв'язування значної частки ресурсів та їх нерационального використання через замкненість національних ланцюгів постачання. Ключовим принципом стає зниження ризиків, а не зменшення витрат. З міркувань безпеки частина прибутку буде приноситись у жертву економічній стійкості¹¹¹.

2. Нестабільність попиту на промислову проміжну продукцію. Проявляється у вигляді «шоку другого порядку» для глобальної виробничої системи. Виробникам доводиться мати справу не лише з негативними наслідками блокування власного виробництва внаслідок карантинних обмежень, але і з наступним падінням попиту з боку клієнтів, які перебувають на вищих стадіях у ГЛСВ. Якщо інші країни, які активно заличені у ГЛСВ, зазнають подібних траєкторій розвитку, кумулятивний ефект проблем із постачанням та падіння споживчого попиту може створити значні загрози для глобального виробництва у середньостроковій перспективі.

3. Зростання протекціонізму щодо товарів першої необхідності. Звуження товаропотоків у межах ГЛСВ може привести до непередбачуваного зростання внутрішніх цін протягом 2020–2021 рр. Глобальне поширення коронавірусу зумовлює розвиток протекціоністських політик стосовно стратегічних товарів і товарів першої необхідності. З урахуванням утворення запасів, глобальний попит на продукцію першої необхідності може значно перевищити пропозицію.

4. Скорочення глобальних інвестицій. Зростають виклики для динаміки іноземного інвестування. За оцінками МВФ, відплив капіталу з ринків, що розвиваються, становить 83 млрд дол. США. Це найбільший показник, який будь-коли

¹¹¹ How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>

був зафікований¹¹². Крім того, безпрецедентна кількість країн (понад 80) звернулася з проханням про екстрене фінансування.Хоча прямі іноземні інвестиції (ПІ) зазвичай вважаються більш стійкими до таких ризиків, ніж портфельні, вплив коронакризи на них теж буде значним. У своєму березневому прогнозі ЮНКТАД оцінила, що обсяг глобальних ПІ протягом 2020–2021 рр. зменшиться на 30–40 %¹¹³.

5. Посилення кіберзагроз. Всебічне проникнення та капіталізація цифрових інноваційних технологій у всі сфери життя (робота, мобільність, здоров'я, приватний сектор, оборона тощо) внаслідок соціального дистанціювання вимагають переосмислення питань безпеки, посилення уваги до джерел виникнення можливих ризиків, упровадження адекватного рівня цифрових технологій та підвищення обізнаності населення щодо розуміння типів цифрових уразливостей.

6. Технологічне аутсайдерство. Посилюється значущість цифрових технологій для динамізму посткризового відновлення. Країни, яким притаманне відставання у впровадженні цих технологій, вірогідно, зазнають перетворення цифрового розриву на посилення відставання в економічній та соціальній сferах. Унаслідок цифрової нерівності для окремих бізнес-акторів, насамперед сектору МСП, а також певних соціальних груп, викиди технологічного аутсайдерства можуть даватися взнаки і всередині національних економік, породжуючи їх фрагментованість.

Пандемічна загроза в системі загроз національній безпеці підтвердила загальний тренд останніх десятиліть до зростання невизначеності загроз, що робить неприйнятним стандартний

¹¹² The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. IMF Managing Director Kristalina Georgieva's Statement Following a G20 Ministerial Call on the Coronavirus Emergency / Press Release No. 20/98 / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/23/pr2098-imf-managing-director-statement-following-a-g20-ministerial-call-on-the-coronavirus-emergency>

¹¹³ Impact of the Covid-19 Pandemic on Global FDI and GVCs. Updated analysis / Global Investment Trends Monitor No. 35 (Special Issue, March 2020). Geneva: UNCTAD, 2020. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf

підхід до безпеки як захищенності від набору конкретних, заздалегідь визначених (часто на законодавчому рівні) загроз. Наразі безпеку доцільніше трактувати як *стійкість* суб'єкта (спроможність відновлювати стан рівноваги) в умовах невизначених та непрогнозованих загроз. У свою чергу, стійкість досягається не через вибудування зовнішніх захисних бар'єрів, а через розбудову та усталення *внутрішніх* механізмів дієздатності та спроможності суб'єкта до самовідтворення.

У контексті реагування на пандемічну загрозу в системі національної безпеки йдеться про стійкість в умовах епідемічних криз. Це ширше поняття протиепідемічної стійкості, оскільки передбачає також спроможність збереження функціональності в умовах імовірних офіційних карантинних обмежень чи спонтанного дистанціювання/самоізоляції.

Стійкість суб'єктів – один із генераторів взаємної довіри, на основі якої вибудовуватиметься нова постпандемічна конфігурація соціального капіталу. Інституціалізовані практики щодо забезпечення стійкості в умовах епідемічних криз стають важливим чинником ідентичності в рамках цього капіталу. Враховуючи те, що в сучасній економіці соціальний капітал стає самостійним творцем вартості для товарів мережевого (зокрема, статусного) споживання, формується конкретна економічна зацікавленість у набутті стійкості в умовах епідемічних криз та очікування щодо сприяння у забезпеченні такої сталості серед низки інших чинників національної безпеки з боку держави.

У цих умовах засади забезпечення економічної стійкості передбачатимуть:

– розширення диверсифікації виробничих і торгових ланцюгів, а також недопущення монозалежності (від товарів, постачальника та країни). Призупинення економічної взаємодії в гострій фазі коронакризи висвітило вузькі місця монозалежності для переважної більшості країн світу. Діяльність багатьох компаній була паралізована внаслідок зупинки промислових та інфраструктурних хабів Китаю, через що корпоративні бізнес-моделі були піддані корекції. Тому пріоритетності набувають сприяння та підтримка процесів поглиблення

диверсифікації, заснованої на внутрішньому чи регіональному виробництві, а також – автоматизації та широкому впровадженні технологій, які заощаджують витрати;

– зміцнення економічної інтеграції на регіональному та двосторонньому рівнях. Збільшення кількості регіональних преференційних та двосторонніх угод не лише засвідчує посилення кооперації та співробітництва між країнами, а й дозволяє сформувати більш адаптивне середовище співпраці, аніж це може бути забезпеченено в рамках стандартних норм СОТ. Країни, які розвивали співпрацю з країнами-сусідами, в умовах пандемії COVID-19 змогли отримати кращі переваги у безперебійному постачанні товарів та послуг під час глобального логістичного колапсу;

– реорганізацію державного планування надзвичайних ситуацій для забезпечення безперебійних ланцюгів постачання медичних та інших товарів, які мають критичну важливість для національної економіки та безпеки;

– ревізію моделі взаємодії приватного сектору з органами державної влади в надзвичайних ситуаціях для забезпечення безперебійного постачання стратегічних матеріалів, продуктів харчування та інших предметів першої необхідності, забезпечення телекомунікацій та транспорту для потреб громади;

– формування зasad протиепідемічної стійкості економіки, що матимуть на меті інтеграцію в економічну діяльність процедур, які знижують ризик зараження людей та поширення інфекційних захворювань, форматування відповідним чином середовища життєдіяльності людей;

– посилення міжнародного співробітництва для реагування на глобальні загрози. Стас актуальною розбудова системи міжнародного реагування на економічні ризики і загрози, подібна до системи, яка існує для розв'язання воєнно-політичних проблем. Проте створення системи міжнародної економічної безпеки або розширення наявних міжнародних систем безпеки за рахунок нових економічних повноважень (крім наявних повноважень щодо проголошення міжнародних економічних санкцій) є вкрай проблематичним, хоча дискурс руху до такої мети може стати

більш предметним і привести до утворення неформальних міжнародних інструментів.

Варто зазначити, що введення пандемічної загрози до системи національної безпеки потенційно створює можливості застосування маніпулятивних технологій спекуляції ризиками для здоров'я, щоб обмежити демократичні важелі та свободи з метою досягнення певних внутрішньополітичних цілей. Досвід подібних спекуляцій напевне накопичуватиметься, особливо зважаючи на переміщення пікових показників захворювання до країн «третього світу» з вельми нестійкими інститутами демократичного контролю (зокрема, Південної Америки). Тож зростатиме значущість дієвості громадянського суспільства як «запобіжника» зловживанням влади. Це, у свою чергу, визначатиметься особливостями формування соціального капіталу в посткоронавірусний період.

Не варто скидати з рахунків і використання пандемічної загрози в рамках ведення гібридних воєн. Ймовірність застосування бактеріологічної зброї, створеної з використанням сучасних технологій, за умов наявності вакцини в країни-розробника, стає одним з ефективних інструментів гібридної війни проти інших держав. Новий штам вірусу може бути не менш результативним засобом бойових дій чи державного шантажу, ніж ракети чи літаки. Ураховуючи досвід динамічного транскордонного поширення інфекцій, будь-яка держава світу навряд практично застосовуватиме біологічні вірусні атаки. Проте такі дії з боку терористичних організацій не виключаються.

Вельми ймовірним є використання інформаційних атак, поширення дезінформації (фейків), кібератак для розігріву «інфодемії» з метою дезорганізації та посилення соціальної напруженості в країні – об'єкті атаки. Адже технології впливів уже опрацьовані, а чутливість до таких впливів – доведена. Тому поінформованість спільнот та їхня спроможність раціонально оцінювати інформаційні інтервенції також є важливим складником системи забезпечення стійкості в умовах епідемічних криз.

3.1.6. Глобальні зміни політики та рецидиви авторитаризму

Коронакриза поставила питання про спроможність ліберальної демократії з її повагою до прав та свобод людини адекватно відповідати на виклики часу, за яких права особи входять у суперечність із обов'язком держави забезпечувати безпеку не лише цієї особи, а й усіх громадян, і навіть ширше – людства.

Пандемія також виявила зворотний бік глобалізації, до якого, як виявилося, не готові власне глобальні інституції. Жорстка критика Всесвітньої організації охорони здоров'я за неповноту наданої інформації та несвоєчасність вжитих заходів – лише один із симптомів невдоволення дією установ, які покликані сприяти вирішенню проблем людства на всій земній кулі. Здатність зупинити пандемію нині безпосередньо залежить від ефективності національних урядів.

На цьому тлі досвід Китаю, який для приборкання епідемії коронавірусної хвороби застосував жорсткі обмеження й тотальний контроль над людьми, виглядає занадто спокусливим для прихильників авторитарних методів правління. Це підтверджується **низкою практик, які впроваджуються різними державами, а також свідчить про негативні тенденції**, зокрема:

- посилення виконавчої гілки влади (уряду) в умовах надзвичайного стану та обмеження парламентського контролю над нею (Угорщина). Промовистим стало виключення Угорщини з кола демократичних країн за оцінкою Freedom House¹¹⁴;

- переслідування опозиції під приводом загрози можливих заворушень (Азербайджан);

- упровадження кримінальної відповідальності за поширення неправдивої інформації щодо пандемії коронавірусу (Російська Федерація); обмеження на розповсюдження інформації про пандемію в засобах масової інформації та соціальних мережах (Вірменія, Туреччина);

¹¹⁴ Nations in Transit 2020 Dropping the Democratic Facade / Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>

- посилення контролю за громадянами через застосування цифрових технологій. Наприклад, влада Ізраїлю використовує відповідні розробки для відслідковування переміщень та контактів власних громадян. Завдяки вдосконаленню системи відеоспостереження та розпізнавання облич, складання мапи типових маршрутів та запровадження спецперепусток у телефонах посилила свій потенціал в цій сфері Російська Федерація;
- заперечення на державному рівні загрози епідемії та приховання інформації від населення (Туркменістан, КНДР);
- поширення дезінформації в інших країнах щодо пандемії з метою підтримки довіри населення до дій органів влади та дезорганізації суспільного життя (Російська Федерація в країнах ЄС, Україні та ін.).

Загальнопошиrenoю практикою стало запровадження надзвичайного стану (Японія, Іспанія, Італія; в Балто-Чорноморському регіоні його запровадили країни Балтії, Румунія, Грузія), який супроводжувався обмеженням на пересування людей як між населеними пунктами, так і в їхніх межах, забороною масових зібрань. У Грузії, наприклад, було запроваджено комендантську годину, обмежені рух громадського транспорту та можливість перебування людей поза оселею. Подібні заходи, навіть без формального введення надзвичайного стану, стали нормою для значної кількості держав.

Намагання знизити рівень пандемічної загрози водночас створює **низку загроз для демократичних процесів**:

- можливість тривалого обмеження прав і свобод людини державою, виходячи з міркувань суспільного блага та національної безпеки. Падіння довіри до глобальних інституцій типу ВООЗ робить основним суб'єктом оцінки епідеміологічної ситуації та небезпеки національні інституції. За таких умов не виключене використання штучної загрози поширення тієї чи іншої хвороби (підкріпленої відповідною кампанією в засобах масової інформації та соціальних мережах) для придушення протестної активності, чи навіть зміни влади;

- зменшення відкритості країн через обмеження перетину кордону та відвідання країн іноземцями на підставі необхідності

упередити поширення тієї чи іншої хвороби. Подібні кроки можуть застосовуватися всупереч існуючим домовленостям і призводити до згортання регіональних інтеграційних проектів;

– недієвість контролю міжнародних інституцій у частині захисту прав людини в окремих національних державах, оскільки кожна з країн, що впроваджує обмеження прав та свобод, може апелювати до спільногого інтересу людства (непоширення хвороби);

– використання різного роду протиепідемічних обмежень і норм для отримання неправомірних конкурентних переваг певними суб'єктами бізнесу чи регіонами;

– надмірне втручання у приватне життя людини, зокрема розширення доступу до інформації про стан здоров'я людини, позбавлення такої інформації статусу приватності;

– дискримінація людей за біологічною ознакою шляхом упровадження «біологічних» документів (про відсутність вірусу, набутий імунітет тощо) для переміщень і навіть працевлаштування.

Зрозуміло, що визначені загрози є здебільшого гіпотетичними, проте окремі національні практики свідчать про практичну можливість їх застосування. Карантинні обмеження використовуються політичним керівництвом деяких країн насамперед для посилення своїх позицій, збереження влади та забезпечення контролю над суспільством. Такий підхід загрожує існуванню самих принципів демократії, вільного волевиявлення громадян та розділення гілок влади, підриває основи принципів державного будівництва та міждержавних відносин. При цьому загроза протестів з боку суспільства, як правило, менша, ніж зазвичай, через адміністративно встановлене та свідоме соціальне дистанціювання (протести літа 2020 р. у США є радше винятком та мають іншу генезу). До того ж в умовах кризи громадянні традиційно лояльніші, схвально ставляться до ініціатив уряду, спрямованих на захист від загрози.

Легітимізація посилення авторитарного державного впливу стає можливою внаслідок виконання органами державної влади важливих протиепідемічних функцій:

- забезпечення дотримання соціальної дисципліни, що важливо в умовах відсутності взаємної довіри (властиво суспільствам зі слабким розвитком громадянських інститутів);
- захисту від зовнішніх епідемічних ризиків шляхом регулювання вхідних міграцій до країни;
- організації адекватної відповіді системи охорони здоров'я на епідемічні виклики.

Проте остаточний результат такої легітимізації залежатиме від ефективності виконання державою функцій, які покладає на ней суспільство. Парадоксально, але найбільшим чином авторитет влади зміцнюється тоді, коли епідемічна загроза сягає високих значень (високий рівень захворюваності та забезпечення ефективного реагування медичної сфери). Якщо фактичного розкриття епідемічного ризику не відбулося, хай навіть завдяки ефективності протиепідемічних дій держави (поширення захворювання та смертність невисокі), можливі делегітимізація дій влади та нарощання протестних акцій через надмірний економічний тягар карантинних обмежень. Не завжди спрацьовують очікуванням чином і намагання держави забезпечити медичну відповідь на епідемічні виклики. Зрештою, як визначають експерти, охорона здоров'я – не іманентна функція держави, а публічна послуга, реалізація якої у певних обсягах делегована державі громадянами, які сплачують податки¹¹⁵. Отже, надання послуг у сфері охорони здоров'я не може базуватися на адміністративних важелях державного адміністрування, а потребує ефективної інституційної та економічної організації.

Громадянське суспільство, яке спроможне забезпечити повсюдність протиепідемічного контролю на основі соціальної відповідальності, а особливо – із залученням місцевої демократії (органів місцевого самоврядування), має значно більше шансів у системній протидії коронакризи, ніж авторитарна держава, яка реалізує свій вплив, спираючись лише на адміністративний та репресивний апарати. Необхідною передумовою для реалізації

¹¹⁵ Дардо П., Лаваль К. Політичне випробування пандемією // Спільне : журнал соціальної критики. URL: <https://commons.com.ua/uk/politichne-viprobuvannya-pandemiy/>

такого потенціалу є потужність соціального капіталу, який має відігравати «цементуючу» роль для громадянського суспільства. Проте в цьому – і головний ризик періоду коронакризи, яка руйнує взаємну довіру (очікування щодо передбачуваності поведінки суб'єктів в умовах високих епідемічних ризиків) та «розмиває» таким чином інтегрованість соціального капіталу. Розбудова соціального капіталу та досягнення його адаптивності до ризиків коронакризи можливі лише за впровадження спільних конструктивних дискурсів, які організують колективну взаємодію, з реальною наповненістю співпраці. Зокрема, прикладом такої взаємодії може бути організація волонтерами підтримки медиків та осіб на самоізоляції, які належать до груп ризику. Показовою також є практика інтеграції охорони здоров'я у національний соціальний капітал (що можливо лише в разі ефективної організації системи медичного реагування на епідемію). Надалі це набуває виявів у акціях на підтримку медиків, усвідомленій відповідальності перед медпрацівниками за дотримання соціального дистанціювання тощо.

Перебудова соціального капіталу дозволяє зберігати його консолідованистю в умовах скорочення безпосередніх соціальних контактів та соціального дистанціювання. Зазначимо, що деякі експерти звертають увагу на хибність терміна «соціальне дистанціювання». Він насправді описує суто фізичне дистанціювання, тоді як протидія пандемії не лише не вимагає дезінтеграції спільнот, а, як показано вище, навпаки, є ефективнішою за умов суспільної консолідації. На цій основі створюється можливість побудови життєздатних, навіть у періоди дистанціювання, нових форматів мережевих відносин у суспільстві. Це надасть можливість обмежити зміцнення владних ієархій вузькоспрямованими специфічними сферами: національної безпеки і оборони, забезпечення правопорядку та правосуддя, фіiscalного та банківського контролю тощо. У ширшому контексті дієвість держави у здійсненні протиепідемічної політики оптимально забезпечуватиметься партнерською взаємодією з мережевими структурами громадянського суспільства.

Глобальне реагування на пандемію COVID-19 виявило відсутність універсальних *правових* режимів організації урядування в країнах світу в умовах пандемічної загрози. **Незважаючи на**

наявність у національних конституціях і законах положень про надзвичайні стани і надзвичайні повноваження органів влади, більшість країн уникали їх активації, надаючи перевагу механізмам, спеціально створеним для протидії коронавірусній інфекції, іноді сумнівним з погляду відповідності іншим законам¹¹⁶.

Відмова від проголошення надзвичайних станів та надання виконавчій владі й главам держав надзвичайних повноважень мала наслідком децентралізацію механізмів відповіді на загрозу COVID-19. У багатьох країнах, не тільки федеративних, на центральному рівні визначалися рамкові механізми, тоді як практичні кроки соціально-економічного реагування були перенесені на регіональний і муніципальний рівні. У цьому відношенні різні країни, наприклад Бельгія, Індонезія, РФ, США і Швеція, демонструють однотипні підходи до розподілу повноважень між рівнями управління.

У глобальному рейтингу пов'язаних із пандемією COVID-19 урядових заходів, що обраховується Оксфордським університетом, за 17 медичними, адміністративними та економічними індикаторами не виявлено прямого зв'язку дієвості державного реагування з політичним устроєм країн¹¹⁷. Країни для протидії пандемії застосовують універсальні інструменти урядування незалежно від форм правління, політичних систем і режимів. Різні країни застосовують подібні підходи до організації медичної системи, обмежень роботи публічних закладів і пересування людей, зменшення боргового та фіiscalного навантаження на бізнес і домогосподарства. Можна спостерігати, що після періоду інтенсивних обмежувальних заходів розвинені демократичні країни швидше відкривають свої економіки. Втім Китай діє подібно до них. Заходи, які застосовуються в Україні, перебувають на одному рівні із заходами, до яких, зокрема, вдаються Франція, Сербія, РФ і Пакистан. Вони значно жорсткіші за середній рівень у світі (рис. 28)

¹¹⁶ COVID 19 and States of Emergency / Verfassungsblog. URL: <https://verfassungsblog.de/introduction-list-of-country-reports/>

¹¹⁷ Coronavirus government response tracker / Blavatnik School of Government, University of Oxford. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

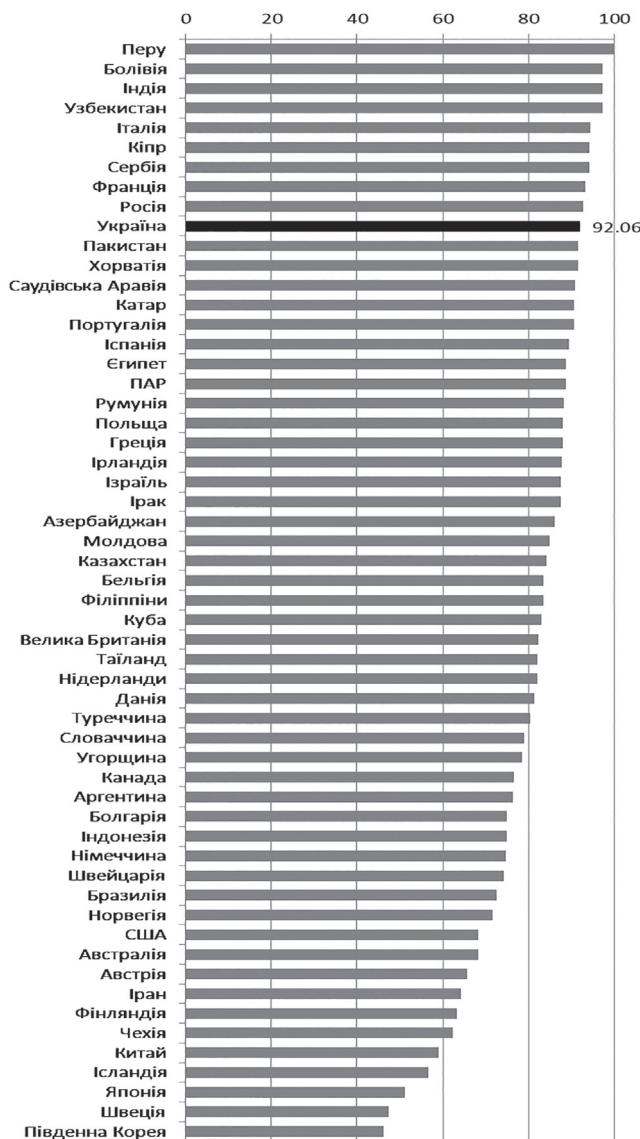


Рис. 28. Індекс урядового реагування на COVID-19 за 100-бальною шкалою за методикою Оксфордського університету станом на 1 травня 2020 р.

Джерело: Coronavirus government response tracker / Blavatnik School of Government, University of Oxford. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

Таким чином, глобальне реагування на пандемічні ризики змінює врядування окремих країн у напрямі його більшої децентралізації, включно й питання соціально-економічного розвитку. Зміни форм правління, політичних систем і режимів залежать від пошуку оптимальних форм урядування і кон'юнктури суспільних настроїв у конкретних суспільствах. Пандемія COVID-19 поглибила тенденцію до популизму й авторитаризму. Проте вона сама по собі не є запорукою поширення авторитаризму. Реакція на пандемію лише підкреслює тенденції, які склалися в певних країнах протягом останніх років щодо критики «глобалізму», прагнень посилення контролю держави за суспільством, тяжіння до одноосібної влади, демонструючи характерні для сучасного світу симптоми кризи ліберально-демократичної ідеології.

Існує також зворотна тенденція. Так, у Німеччині одним з міркувань відмови від упровадження надзвичайних повноважень виконавчої влади для боротьби з коронавірусом була згадка про зловживання подібним механізмом у 1930-ті роки з боку тоталітарних політичних сил¹¹⁸. **Можна прогнозувати, що установлені демократії демонструватимуть високу стійкість до популистських та авторитарних тенденцій. Відмова від ліберальних демократичних норм імовірна лише в країнах, для яких ці норми не є іманентними.**

3.1.7. Вплив коронакризи на субнаціональних рівнях

За своєю суттю переважна більшість заходів щодо протидії поширенню коронавірусної інфекції належить до компетенції субнаціональних рівнів, тому тягар їх реалізації був покладений на регіональне та місцеве самоврядування. Це зумовило виклик щодо послідовного будовування інструментів протидії пандемії та подолання її наслідків у політику розвитку регіонів та діяльність низових ланок адміністративно-територіального устрою з відповідним закріпленням цього процесу в нормативних

¹¹⁸ Critique and Crisis: The German Struggle with Pandemic Control Measures and the State of Emergency / Verfassungsblog. URL: <https://verfassungsblog.de/critique-and-crisis-the-german-struggle-with-pandemic-control-measures-and-the-state-of-emergency/>

документах, які стосуються питань розвитку територіальних одиниць субнаціонального і низового рівнів.

Забезпечення протиепідемічної стійкості населених пунктів зумовлює необхідність в акумулюванні додаткового обсягу коштів місцевих бюджетів. Зокрема, вдало зарекомендував себе механізм створення резервних фондів, які мають витрачатися на подолання наслідків стихійних лих чи небезпечних ситуацій. Важливим джерелом є трансферти з бюджетів національного рівня до бюджетів низового рівня на посилення протиепідемічної стійкості низових ланок управління. Ще одне джерело – ресурси різних організацій, як місцевого, так і національного чи міжнародного рівнів, виділені на цілі забезпечення протиепідемічної стійкості.

Показовою в цьому контексті є **орієнтація європейської політики зближення на забезпечення економічної, соціальної та адміністративної спроможності регіонів і територій щодо виходу з кризи та протистояння ризикам¹¹⁹**. Запущені два пакети заходів: «Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)» та «Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+)», які спрямовують політику зближення на найважливіші в період коронакризи сфери – охорону здоров'я, підтримку МСП та ринки праці, підтримують найбільш уражені території країн ЄС¹²⁰.

Наслідком підвищеної вразливості до інфекційних захворювань територій, які мають високу щільність населення, може стати поширення схильності до перенесення частини активної діяльності у високоурбанізованих країнах на менш густонаселену територію. З одного боку, це сприятиме призупиненню стрімкого зростання розмірів міст, що, разом з іншим, сприятиме послабленню екологічних проблем таких територій, може зменшити притаманні великим містам проблеми транспортних та комунальних комунікацій. З іншого, відбудуватиметься додаткова капіталізація ресурсів сільських територій, що сприятиме «розмиванню» їх

¹¹⁹ Cohesion Policy for Coronavirus, and beyond / Regional Studies Association. URL: <https://www.regionalstudies.org/news/cohesion-policy-for-coronavirus-and-beyond/>

¹²⁰ Cohesion policy action against coronavirus / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/

аграрної монофункціональності, притаманної насамперед менш розвиненим країнам. Територіальний перерозподіл факторів виробництва вестиме до вирівнювання ресурсної та виробничої бази, рівномірнішого розподілу населення, створить можливості для пожвавлення економічної сфери у раніше депресивних населених пунктах, призупинить процеси деградації та знелюднення таких територій, покращить рівень інфраструктурного забезпечення за межами мегаполісів.

Низка експертів, спираючись на попередній суспільний досвід (у т. ч. епідемії «іспанки» минулого століття), обстоюють думку про те, що більші можливості для роботи та отримання доходів у містах переважуватимуть інфекційні ризики, що може навіть прискорити відновлення припливу людей до міст у постпандемічний період. Конкурентними перевагами міст фахівці вважають також якісніші умови життя й надання послуг, зокрема у сфері охорони здоров'я, особливо важливій у період епідемічних криз¹²¹.

З нашої точки зору, такі припущення не враховують технологічних та організаційних змін в економіці за останні десятиліття, які суттєво підвищили мобільність бізнесу, гнучкість виробничих процесів, уможливили широке застосування дистанційної зайнятості, завдяки чому винесення багатьох видів бізнесу з центральних міських зон цілком можливе. Значні зрушенння відбулися й у спроможності забезпечення якісних умов життя поза міськими територіями, надання комунікаційних, освітніх, культурних, медичних послуг.

Водночас на початкових етапах навряд варто очікувати освоєння бізнесом надто віддалених територій, тому деурбанізація, найімовірніше, матиме форму субурбанизації – з розширенням приміських зон та просторовою розбудовою міських агломерацій. Крім того, відбуватиметься й розбудова міської сервісної сфери – просторів проживання містян на засадах зниження епідемічних ризиків. Поширення трендів соціального дистанціювання вестиме до пріоритетності розвитку міського транспорту, зростання частки

¹²¹ How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic / Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/05/01/future-of-cities-urban-life-after-coronavirus-pandemic/>

мікромобільності в межах мікрорайонів, розширення пішохідних зон, збільшення частки індивідуального транспорту (зокрема, адаптації до використання велосипедів та інших подібних індивідуальних засобів пересування) тощо. Поширення дистанційної зайнятості підвищуватиме увагу мешканців до благоустрою на рівні мікрорайонів, а також до якості надання комунальних послуг.

Масштаби охоплення пандемією неоднакові у різних регіонах різних країн. Від компетенції влади державного та регіонального і місцевого рівнів залежить спроможність побудувати диференційовану та адаптивну політику пристосування до життя за умов карантину, поступового виходу з карантину, поновлення господарської діяльності, відновлення докризових умов життя. **Спроможність місцевого самоврядування адекватно реагувати на виклики, що формуються і пандемією і карантином, залежить від низки чинників:**

- ефективності адміністративно-територіального устрою та форми правління й політичного устрою в країні;
- чіткості розподілу повноважень між рівнями влади;
- відсутності законодавчих колізій у розподілі повноважень з питань виконання функцій щодо уbezпечення громадян від проявів пандемії та підтримки їхньої життєдіяльності;
- дієвості організацій громадянського суспільства та волонтерських рухів стосовно підтримки вразливих верств населення; пропаганді уbezпечення від захворювань на базовому рівні адміністративно-територіального устрою;
- наявності спільної мети щодо протидії пандемії та її суспільної підтримки на всіх рівнях влади;
- можливості швидкої мобілізації організаційних, кадрових та фінансових ресурсів на всіх рівнях управління для забезпечення дотримання безпечних умов життєдіяльності громадян.

Швидкість та якість реагування на пандемічний ризик, а значить, і протиепідемічна стійкість, залежать від злагодженості роботи державних та місцевих органів влади, яка може будуватися як на авторитарному ієрархічному режимі, так і на інклюзивних практиках демократії, та відповідно може мати характер як централізації, так і децентралізації владних повноважень. Але,

в будь-якому разі, вимагатиме чіткого розмежування та визначення на законодавчому рівні повноважень і сфер впливу для кожного з рівнів державної влади та місцевого самоврядування.

У країнах, які в протидії пандеміям оберуть шлях посилення ролі центрального рівня, будуть передбачені повноваження щодо тимчасового, але легального, як і в умовах надзвичайних станив, звуження прав та свобод громадян. Це дозволить зміщувати баланс досягнутої рівноваги в напрямі посилення ролі вищих рівнів влади, *не підсилюючи фрагментацію та не порушуючи автономію громад у вирішенні «звичайних» соціально-економічних завдань* шляхом рецентралізації конкретних повноважень в окремих сферах (медичній, бюджетній) з метою підтримання національної єдності під час подолання кризи та її наслідків. При цьому роль субнаціональних рівнів полягатиме в мистецтві застосування національних приписів вчасно та за призначенням, зважаючи на інтенсивність ураження (це стосується як спалахів епідемії, так і впливу на економіку території та заходи підтримки) і враховуючи регіональні та локальні особливості.

Альтернативою централізації певних повноважень може стати *надання субнаціональному та низовим рівням ще більшої влади й автономії*, ніж вони мають зараз, за умови високого ступеня інтеграції та координації між різними рівнями влади. Це дозволить краще розпоряджатися ресурсами відповідно до проблем та потреб, здійснювати ретельніший моніторинг та уникати ситуацій, коли центральний уряд може приймати помилкові рішення. Місцевий рівень може бути використаний для реалізації експериментальної політики – пілотних проектів, що збільшуватиме шанси на пошук ефективніших рішень. Злагоджені дії на основі координації сприятимуть спрямуванню політичної конкуренції в конструктивне русло, знижуючи «градус» популістських рішень та ймовірність зростання конфронтації на місцевому рівні.

Різна динаміка реагування на виклики на національному, регіональному та локальному рівнях відкрила проблеми координації публічної політики. Стало зрозуміло, що, окрім законодавчо встановлених механізмів і повноважень, важливими інструментами в боротьбі з пандеміями та їх наслідками є *координація*

політики, місцеве лідерство, згуртованість та колективні дії і в процесі стратегічного планування, і під час реалізації коротко-строкової тактики. Розвиток зазначених інструментів важливий з точки зору противаги «зворотній стороні медалі» рецен-тралізації певних функцій у сфері протидії поширенню інфекції, а саме: перекладання відповідальності на національний рівень та зростання на місцях патерналістських настроїв.

Необхідність швидкого реагування на виклики, що виникають у динамічному світі, нові спалахи епідемій вимагає рішучих дій на локальному рівні. Лідерство на регіональному (місцевому) рівні має стати не лише відповідю на запізнілі рішення на національному рівні, а й прикладом для наслідування, впливати на національні та міжнародні рішення, стати можливістю та аргументом для об'єднання зусиль у подоланні наслідків впливу коронакризи на місцевому рівні. Саме на місцевому рівні є можливість контролювати виконання національних приписів, оперативно реагувати на зміну ситуації та сприяти впровадженню «смарт»-моделі карантину, вчасно інформувати про стан та плани, враховуючи, що наслідки впливу та спалахи епідемії відбуваються на місцях з різною інтенсивністю в часі та просторі. Такі заходи допоможуть уникати інформаційної асиметрії. Зв'язки місцевих лідерів також є корисними в міжнародній дипломатії завдяки використанню напрацьованих каналів співпраці в торгівлі та залученню інвестицій, проведенню обмінів між людьми, запровадженню партнерства у сфері освіти та культури.

Поодинці неможливо подолати поширення інфекції та наслідки для економіки, понад те – у боротьбі з COVID-19 колективні дії багатьох малих локальних спільнот мають значні наслідки для окремих країн та світу в цілому. Насамперед це стосується механізмів взаємодії, що надають можливість співпрацювати у сферах, які становлять взаємний інтерес. Згуртування навколо спільніх та споріднених проблем має відбутися на всіх рівнях за допомогою чинних та нових механізмів партнерства, зокрема на глобальному (міждержавні організації, угоди, фінансові інститути, фонди), національному (асоціації, уряд, коаліція, опозиція, консульта-тивно-дорадчі органи, ради, всеукраїнські громадські організації,

краудфандингові платформи, національні та благодійні фонди), субнаціональному (регіональні угоди, угоди мерів, коаліції, платформи та донорські програми з децентралізації), місцевому (ОСН, штаби, місцеві фонди), корпоративному (корпоративна соціальна відповідальність, бізнес-стратегії) та індивідуальному (волонтерство, родинна підтримка). Особливу роль у згуртованості щодо подолання наслідків коронакризи та в побудові протиепідемічної стійкості можуть відігравати інструменти, платформи та мережі організацій, які діють на досягнення Цілей сталого розвитку ООН, що охоплюють широкий спектр сфер діяльності та мають уже напрацьований досвід і механізми взаємодії.

3.1.8. Глобалізація 3.0 у посткризовий період

Глобальний характер коронакризи не може не змінювати форматів самої глобалізації. Протидія ризикам поширення коронавірусу призвела до впровадження тимчасових обмежень міждержавних переміщень людей, проте жодним чином не усунула базових передумов глобалізації. **Вагомі специфічні риси, притаманні сучасному етапу глобалізації, насамперед пов'язані із суттєвою диверсифікацією акторів глобальних процесів, яка ознаменувала перехід до Глобалізації 3.0¹²².**

По-перше, акторами глобалізації стають суб'єкти господарювання. Технологічний прогрес суттєво підвищив автономність економічних суб'єктів щодо умов їх функціонування, які могли бути засобами контролю над ними з боку національних урядів: бізнес може мати незалежні системи життєзабезпечення виробничих (офісних) площ, персонал, більшість якого працює на засадах аутсорсингу, віртуальні екстериторіальні мережі збути власної продукції тощо, сучасні інформаційні технології знижують трансакційні витрати виходу на зовнішні ринки. Наразі така автономність може бути властива навіть відносно невеликим компаніям, що руйнує «монополію» ТНК на суб'єктність у глобалізації. Таким зрушеннем значною мірою сприяє структура сукупної

¹²² Globalization 3.0: Digital flows and the new economy / Global Cloud Xchange. URL: <https://www.globalcloudxchange.com/the-digital-edge/globalization-3-0>

пропозиції на ринках: дедалі більшу частку в ній становлять продукти нематеріального виробництва.

На додачу, процеси інформаційної глобалізації значно розширили обізнаність щодо можливих альтернативних напрямів використання фінансових ресурсів, а інформаційні технології звели до мінімуму часові й організаційні витрати здійснення фінансових інвестицій. Це зумовлює високу мобільність капіталів, для яких межі національних економічних систем є дедалі менш значущими.

По-друге, різко зросла суб'єктність регіонів та субрегіонів як акторів глобалізації, що сталося внаслідок поширення проектів макрорегіональної міжнародної співпраці та транскордонного співробітництва. Послаблення значущості національних кордонів для економічних комунікацій пробуджують інституційні зрушення, які руйнують механізми відтворення «пастки» периферійності для віддалених від центрів економічної сили регіонів. В умовах інституційного динамізму формуються нові інституційні форми та практики, які підтримують і заохочують інноваційність. Упроваджуючи нову модель як ефективнішу, регіональна периферія може народжувати нові центри економічного тяжіння.

По-третє, країни «третього світу», які раніше розглядалися сuto як об'єкти глобалізаційного процесу, стрімко набувають суб'єктності. Глобалізація, зумовивши «розмивання» традиційних патріархальних економічних укладів та уніфікацію з класичними індустріальними моделями ринкової економіки, посилила сприйнятливість економік країн, що розвиваються, до інвестицій, орієнтованих на використання наявного в них ресурсного потенціалу. Цьому сприяли і значні вкладення у людський капітал, які в попереднє десятиліття здійснено в цих країнах. Нині країни, що розвиваються, самі стають інвесторами, зосереджуючи інвестиції горизонтально – у середовищі собі подібних. Те, що індустріальний розвиток відбувається в країнах, які розвиваються, синхронно із надолуженням «цифрового розриву», дозволяє ефективно інтегрувати постіндустріальні технології до традиційних секторів економіки, що є запорукою їх значно вищої продуктивності та конкурентоспроможності. Відбувається свого

роду «постіндустріальний синтез», який становить новітню конкурентну перевагу країн «третього світу» та підтримує їхню глобальну суб'єктність.

Насамкінець, людина стає самостійним актором глобалізації. Зростає залежність статусу особистості не від природжених (місце проживання, етнічна належність тощо), а від індивідуально набутих якісних характеристик (освіти, навичок, досвіду, життєвої позиції, мотивації тощо). Усе це, доповнене розширеними можливостями транспортних та інформаційних комунікацій, зумовлює високу соціальну мобільність, у т. ч. в міждержавному вимірі. Процеси трудової міграції, так само як і транснаціоналізація споживання важливих для сучасних спільнот послуг (туристично-рекреаційних, освітніх, професійних та ділових контактів), стають невід'ємними чинниками відтворення сучасної людини.

Описано значну кількість стейкхолдерів глобалізаційних процесів 3.0, що дає підстави стверджувати про збереження потужної зацікавленості у максимальному розширенні міжнародних комунікацій. Зважаючи на це, висновки певних експертів щодо того, що коронакриза нібіто ознаменувала собою «кінець глобалізації», видаються необґрунтованими. Наразі варто очікувати адаптивного відтворення головних рушіїв глобалізації з урахуванням біологічних, економічних та поведінкових обмежень, пов'язаних з посиленням протиепідемічної стійкості світової спільноти. На переконання низки експертів, демократичні процедури мають бути застосовані для того, щоб упровадити нові форми управління глобальною взаємозалежністю, сформувати тип набагато більше прагматичного, безпечного інтернаціоналізму¹²³. На думку Дж. Стігліца, має бути побудований кращий баланс між отриманням вигід від глобалізації та необхідним ступенем самодостатності¹²⁴.

¹²³ How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic / Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>

¹²⁴ How the Economy Will Look After the Coronavirus Pandemic / Foreign Policy. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/how-the-economy-will-look-after-the-coronavirus-pandemic/>

Зміна суб'ектності процесів глобалізації неминуче тягне за собою зміну її інституційних механізмів. Процеси економічної глобалізації уможливили мультиплікацію каналів взаємозв'язку економічних суб'єктів різного економіко-правового та географічного походження. Своєю чергою, це фактично унеможливило збереження на попередньому рівні державного контролю за ресурсними потоками. Відбувається послаблення територіальної ідентичності економічної діяльності як у міжнародному масштабі, так і у вимірі регіонів окремої країни. Тому на формування посткоронакризової моделі глобалізації, безперечно, впливатимуть усі зазначені стейхолдери глобалізації. Крім того, воно відбудеться в умовах інституціалізації цих впливів. Коронакриза дещо відтермінувала очікувану багатьма експертами кризу національних держав, яка випливала із суперечності між застарілими інституціями національного рівня та диверсифікацією форм транснаціоналізації суб'єктів глобалізації. Проте це відтермінування має незначну тривалість. Повноцінне повернення до відкритості економік буде можливе лише за умови коригування орієнтованих на лібералізацію підходів. Насамперед висловлюються заклики до екологізації світової економіки, коли збереження лібералізації світової торгівлі та відкритості країн буде можливим за умови додаткових екологічних вимог до виробництва товарів, які експортуватимуться країнами.

Інтернаціоналізація інституційної взаємодії суттєво розширює поняття ринку інститутів¹²⁵, створюючи основу для **інституційної конкуренції** на міжнародному рівні, у якій національні держави братимуть участь на одному рівні з наддержавними, субнаціональними, субрегіональними та екстериторіальними **інститутами**. Стикаючись з недостатньою спроможністю національних інституційних систем до вирішення суттєвих проблем економічного розвитку, серед яких, принаймні у середньо-строковому періоді, одну з визначальних ролей відіграватиме забезпечення протиепідемічної стійкості, економічні суб'єкти

¹²⁵ Pejovich, S. The Market for Institutions Versus the Strong Hand of the State: the Case of Eastern Europe // Economic Institutions, Markets and Competition. Cheltenham: Edward Elgar, 1996 (pp. 111–126.)

робитимуть вибір на користь входження до тих інституційних систем, які кращим чином забезпечуватимуть їх стало функціонування та отримання максимального факторного доходу в умовах новітніх ризиків та можливостей.

Збільшення собівартості продукції внаслідок порушення концепції логістики just-in-time вимагатиме наближення виробництв до місць споживання. Пошук балансу між міркуваннями безпеки постачань та економічною ефективністю змушуватиме країни знаходити нові форми інтеграції на регіональному рівні. Тому **інституційно оформлені митні союзи та зони вільної торгівлі, зокрема в межах Європейського Союзу, матимуть шанс отримати новий імпульс розвитку**. Проте переважною формою економічної інтеграції на середньострокову перспективу можуть стати ситуативні неформальні альянси невеликої кількості країн¹²⁶.

Зазначимо, що активізація процесів регіоналізації у світі триває вже протягом певного часу. Впровадження регіональних торговельних угод, кількість яких з початку 1990-х років суттєво зросла, «розмиває» єдині правила світової торгівлі – головної мети СОТ як провідного інституту глобалізації у торговельній сфері. Блокування роботи Апеляційного органу СОТ – основного органу системи врегулювання суперечок уже призвело до появи пропозицій щодо переведення розгляду торговельних спорів з багатосторонньої системи на систему двосторонніх торговельних угод, тим самим послаблюючи становище менш потужних країн, залишаючи їх віч-на-віч із сильнішими державами.

Отже, у посткризовий період відбудуватиметься реідентифікація суб'єктів Глобалізації 3.0 відповідно до корекції їх інституційних ролей, визначених посткоронавірусними регуляціями та практиками поведінки. Це може зумовлювати певний перерозподіл впливовості та зміни форм взаємодії. Проте це не внесе принципових змін у тренди розвитку глобальної конкуренції за ресурси, яка наразі посилюватиметься глобальною інституційною конкуренцією. Тому не існує іншого вибору, особливо

¹²⁶ Krisch, N. COVID, Crisis and Change in Global Governance / The Global. URL: <https://theglobal.blog/2020/04/17/covid-crisis-and-change-in-global-governance/>

це стосується малих відкритих економік, окрім як формування «дружнього» національного економічного середовища для залучення доступних національних ресурсів до економічного розвитку на основі структурної гнучкості економіки, сприяння поширенню позитивного ефекту економічної глобалізації для всіх рівнів економічних суб'єктів (інклузивності глобалізації) та досягнення максимальної реалізації потенціалу національної економіки в умовах високого рівня економічної відкритості (нової ендогенності).

3.2. Україна після коронакризи

3.2.1. Посткоронавірусна суспільно-політична ситуація

Психологічний шок унаслідок певної ірраціональності вірусного ризику, перед яким раптово постала Україна, і надто – безпрецедентні заходи протидії йому (дослідники з Оксфордського університету нарахували Україні 92 зі 100 можливих балів Індексу жорсткості карантинних обмежень (COVID-19 Government Response Stringency Index¹²⁷)), відчули як індивідууми, так і спільноти. Він позначився на суспільних настроях і поведінці людей у період жорстких карантинних обмежень і тривалий час даватиметься візначення в посткризовий період. На це треба зважати під час упровадження антикризової політики і заходів адаптивного («смарт») карантину.

Чи не вперше очікування людей від влади були настільки безпосередньо пов'язані з базовими цінностями та полягали у вимогах щодо ефективних дій і вирішення проблем захисту особистого здоров'я та життя. Остріх захворювання та смерті, сформований на досвіді країн, які найбільш постраждали від коронавірусу, суттєво скоригував вимоги, уподобання та потреби більшої частини населення України. Переважна більшість (92 %) опитаних громадян відзначили зміну свого повсякдення у зв'язку

¹²⁷ Coronavirus government response tracker / Blavatnik School of Government, University of Oxford. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>

з упровадженням карантину¹²⁸. Безпрецедентно жорсткі карантинні обмеження були сприйняті переважною більшістю членів суспільства. Частка осіб, які дотримувалися карантинних заходів, була прямо пропорційна рівню захворюваності в регіоні, найбільшою вона була в західних областях.

Карантинні заходи посилили вплив майнової нерівності на якість життя. Досвід засвідчив важливість володіння сільським будинком або дачею. Перебування поза межами великих населених пунктів надавало можливість власникам такого «другого житла» набагато продуктивніше та корисніше для здоров'я здійснювати соціальне дистанцювання. За умов карантинних обмежень це була можливість забезпечити перебування дітей на свіжому повітрі, необхідний для їхнього нормального розвитку рівень рухливості. Володіння власним автомобілем також стало чинником збереження мобільності населення в умовах обмежень руху громадського транспорту під час карантину. Додатковим аргументом на користь такого споживчого рішення в Україні є хронічно низький рівень надання транспортних послуг громадським транспортом у більшості населених пунктів. На відміну від багатьох країн світу, де після зняття карантину за короткий термін відновилося ефективне та зручне транспортне сполучення, в Україні проблеми у сфері пасажирських перевезень тривають.

Карантинні обмеження під час пандемії стали своєрідним тестом на випробовування міцності сімейних стосунків, посилили напруженість у неблагополучних родинах. Так, представники громадських організацій із протидії домашньому насильству у цей період повідомляли про збільшення випадків звернень від жінок (у березні 2020 р. на «гарячу лінію» La Стради надійшло 1600 дзвінків, на 500 більше, ніж це зазвичай буває навіть у традиційно неспокійний період – новорічні свята¹²⁹). У зв'язку

¹²⁸ Тут і далі наведено дані, оприлюднені виданням «Економічна правда» на основі дослідження, здійсненого цифровою агенцією Postmen (див.: Головні тренди на карантині: що змінилось в поведінці українців / Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2020/04/14/659337/>).

¹²⁹ «Пандемія всередині пандемії». Як карантин в Україні впливає на домашнє насилиство / Громадське. URL: <https://hromadske.ua/posts/pandemiya-vseredini-pandemiyi-yak-karantin-v-ukrayini-vplivayet-na-domashnye-nasilstvo>

з протиепідемічними обмеженнями були закриті будинки-інтернати, і близько 42 тис. їхніх вихованців перевели на домашнє навчання¹³⁰. Переування більшості цих дітей в інтернатах спричинено вадами фізичного чи розумового розвитку. Проте близько 30 % від цієї кількості – вихідці з неблагополучних сімей, які опинилися в закладах інтернатного типу за сприяння соціальних служб. Для більшості з них повернення в родину означало припинення навчання, поновлення перебування у несприятливому для їхнього розвитку соціальному середовищі.

Робота онлайн дозволила батькам більше часу проводити разом з дітьми, забезпечила спілкування між поколіннями для передачі важливого життєвого досвіду, що дало позитивний ефект для зміцнення сімейних зв'язків. Водночас загострилися проблеми нерівності доступу дітей до якісної освіти, оскільки важливими чинниками її отримання стали рівень освітньої підготовки батьків, а також їхня готовність залучатися до освітнього процесу під час дистанційного навчання. Утім результати дослідження якості освіти дітей, проведеного Офісом освітнього омбудсмена¹³¹, свідчать про те, що 67,7 % батьків під час карантину були зацікавленими та допомагали у навчанні своїм дітям, 25,4 % – допомагали частково, 6,9 % – не допомагали. Відбулося посилення розуміння важливості та складності праці працівників сфери освіти, у необхідності вимушеної співпраці з якими опинилися батьки дітей шкільного віку.

Досвід тривалої роботи та навчання в домашніх умовах виявив суперечливі поведінкові наслідки. По-перше, вимушена соціальна депривація, особливо для молодшої частини населення (школярі та студенти), представників професій, які суттєво залежать від комунікацій (працівники творчих професій,

¹³⁰ Діти з неблагополучних сімей залишилися без захисту під час карантину – експерт / Дзеркало тижня. Україна. URL: <https://dt.ua/UKRAINE/diti-z-neblagopoluchnih-simey-zalishilisya-bez-zahistu-pid-chas-karantinu-ekspert-343339.html>

¹³¹ Результати опитування батьків «Навчання дітей під час карантину» / Освітній омбудсмен України : офіц. сайт. URL: <https://eo.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Rezul-taty-optytuvannia-22Navchannia-ditey-pid-chas-karantynu22.pdf>

журналісти, викладачі, науковці та ін.), має посилити цінність можливості відновлення реальних стосунків після завершення карантину. По-друге, під час уведених карантинних обмежень значною мірою було зруйновано поведінкові стереотипи, які потребуватимуть відновлення, зокрема щодо дотримання трудової дисципліни, технологій виробничої взаємодії тощо. Це вимагатиме додаткових зусиль установ, організацій та підприємств із налагодження ефективної роботи. Стосуватиметься також і збереження змін у трудовому законодавстві, які розглядалися у наступних параграфах. Освоєння технологій дистанційного навчання, найімовірніше, зменшить зацікавленість у відвідуванні уроків та лекцій, посилюватиме конкуренцію між навчальними закладами за слухачів, може збільшити частку студентів закладів вищої освіти, які поєднують навчання з роботою. Тому більшість фахівців очікують на перехід до змішаної моделі надання освітніх послуг – поєднання традиційної стаціонарної освіти з онлайн-навчанням¹³².

Усвідомлення важливості якісних комунікацій, особливо в контексті впровадження дистанційних технологій в управлінні, фінансовій справі, медицині та інших сферах, посилює зацікавленість у розвитку технологій зв'язку. Збереження в Україні значних проблем із доступом до мережі Інтернет, зокрема відсутність суцільного покриття навіть мобільним зв'язком рівня 3G (за оцінками мобільних операторів, близько 65 % населення України не має доступу до якісного мобільного інтернету¹³³), наразі стримує придбання бізнесом та домогосподарствами відповідного комунікаційного обладнання. Проте можна очікувати

¹³² Mahesh, S. A need now but no replacement: Teachers share concerns about online classes during COVID-19 / New Indian Express. URL: <https://www.newindianexpress.com/education/2020/may/06/a-need-now-but-no-replacement-teachers-share-concerns-about-online-classes-during-covid-19-2139605.html> ; Bishop, K. We're embracing tech during lockdown – but can it replace the classroom? / The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/technology/2020/apr/24/remote-learning-classroom-technology-coronavirus>

¹³³ «Держава в смартфоні» + «інтернетизація» всієї України без шкоди для оборони / Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2808923-derzava-v-smartfoni-internetizacia-vsiei-ukraini-bez-skodi-dla-oboroni.html>

посилення зацікавленості споживачів, у т. ч. громад, у заохоченні власників телекомунікаційного обладнання до розширення його потужності, залучення оптоволоконного інтернет-зв'язку тощо.

Пандемія і ситуація навколо неї викрили складну ментальну проблему українського суспільства, зумовлену радянським минулим. Більшості населення досі притаманна патерналістська позиція – очікування централізованих рішень. При цьому люди не беруть на себе відповідальності навіть за збереження власного життя та життя і здоров'я членів своєї сім'ї. Разом з тим набуло поширення відсторонене та критичне сприйняття управлінських рішень щодо обмежень у зв'язку з епідемічними ризиками, аж до втілення протестного ставлення до влади унаслідок ставлення до виконання вимог карантину. Суспільство поділилося на дві частини: тих, хто готовий виконувати запобіжні заходи для збереження свого життя, навіть у більшому обсязі, ніж це об'єктивно потрібно, сприймає дії влади та намагається протистояти пандемії, і тих, хто не сприймає обмежень, ігнорує небезпеку та вважає її фікцією або навіть використовує епідемічну ситуацію в політичних цілях. Так, результати дослідження Київського міжнародного інституту соціології, проведенного наприкінці квітня поточного року, коли протиепідемічні заходи тривали вже понад місяць, засвідчили, що 59 % респондентів виявили готовність дотримуватись карантину необмежений час, 79 % були готові до його продовження ще на місяць, водночас 15 % не дотримувалися обмежень і 4 % вважали їх надмірними¹³⁴. Це значно ускладнило взаємовідносини між людьми в суспільстві, посилило протистояння між тими, хто має різне ставлення до проблеми, стало джерелом конфліктних ситуацій між громадянами та органами влади та захисту правопорядку. Слід, утім, відзначити активність в Україні волонтерського руху, спрямованого на підтримку установ охорони здоров'я та медиків, а також громадян, які належать до груп ризику. Важливу роль відіграв досвід волонтерства перших років протистояння

¹³⁴ Майже 60 % українців згодні дотримуватися карантину необмежений час – опитування / 5 канал. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/maizhe-60-ukraintsi-vzhodni-dotrymuvatysia-karantynu-neobmezhenyi-chas-optytuvannia-213986.html>

російській агресії на сході України. Різноманітні заходи протидії коронавірусу (від закупівлі дороговартісного устаткування до пошиття масок) було вжито активними об'єднаними територіальними громадами, члени яких оперативно згуртувалися для вирішення найбільшіших питань на місцевому рівні, не очікуючи допомоги від центральної влади¹³⁵.

Подолання патерналістської позиції населення, сприяння зміні свідомості, системному включення громадян у процеси прийняття рішень, управління своїми громадами, підвищення ефективності комунікацій між населенням та владою всіх рівнів є важливим завданням влади всіх рівнів на наступний період. Пандемія наочно продемонструвала високу важливість довірливих стосунків між владою та суспільством і необхідність підвищення рівня заличення громадян до суспільних процесів в екстреній ситуації, що потребувала оперативних і нестандартних рішень. Наразі поляризація суспільства перешкоджає післявірусному оновленню соціального капіталу.

Карантинні обмеження послабили потужність протестного потенціалу, однак, як засвідчив досвід низки політичних акцій квітня-травня 2020 р. (протести проти закриття продовольчих ринків, на захист інтересів ФОП, проти неефективності медичної реформи тощо), не змогли запобігти протестам. Отже, громадянське суспільство навіть у період карантину відіграє помітну роль у забезпеченні контролю над діями влади. Водночас значним ризиком є те, що в умовах обмеженності публічних зібрань не відбувається перенесення вирішення проблем із спонтанних та організованих публічних акцій до фахових та громадських обговорень суті питань, які могли би формувати виважені рішення. Тому низка важливих гострих питань, які реально потребують поглибленого опрацювання (упровадження ринку сільгоспземель, наступний етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, друга фаза медичної реформи тощо), опинились у комунікаційному вакуумі. Це може привести до

¹³⁵ Як громади протидіють пандемії – чергова добірка АМУ / Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12402>

неефективних соціально конфліктних адміністративних рішень, політизації та блокування відповідних реформ або зволікання з їх проведенням.

Карантин яскраво продемонстрував суспільству інструменти можливих недемократичних обмежень з боку держави, що на фоні тотального страху не викликали суспільного спротиву та створили негативні суспільні прецеденти, які надалі потребуватимуть правових противаг. Водночас суспільство виявилося неготовим до саморегулювання протиепідемічної поведінки, самообмеження та відповідального ставлення до проблеми без страху бути покараним, поклавши на державну владу відповідальність за досягнення соціальної дисципліни адміністративним шляхом. Застосування «креативних» заходів для підвищення самодисципліни населення (зокрема, Головним державним санітарним лікарем було офіційно визнано, що захиста відвідування парків насправді була засобом психологічного впливу на людей, демонстрацією серйозності епідемічної загрози¹³⁶) зменшує конфліктність дотримання карантину (навіть у низці країн Європи до порушників карантину вживалися жорсткі адміністративні процедури), проте перевищує межі необхідних обмежень, що зрештою негативно позначається на соціальному та фізичному самопочутті самих громадян та впливає на економічні показники, а в довгостроковій перспективі – дискредитує самі обмеження.

Компенсація неузгодженості суспільних реакцій на ризики коронакризи вимагала ефективної організації відповідної політики на державному рівні. Досвід упровадження та наступного пом'якшення карантинних обмежень висвітлив проблему відсутності управлінських інститутів з відповідними компетенціями. Функціональність Головного державного санітарного лікаря (як заступника міністра охорони здоров'я) без відповідного

¹³⁶ В Минздраве признали, что закрыли парки не для влияния на эпидемиологический процесс, а для психологического эффекта на украинцев. URL: <https://112.ua/obshchestvo/v-minzdrave-priznali-chto-zakryli-parki-ne-dlya-vlyaniya-na-epidemiologicheskiy-process-a-dlya-psihologicheskogo-effekta-na-ukraincev-535549.html>

адміністративного ресурсу через зруйнованість системи санепід-нагляду була обмежена рамками централізованих адміністративних рішень, які нерідко мали надмірну жорсткість саме з причини відсутності регіональної мережі їх упровадження. Функції здійснення протиепідемічного нагляду наразі покладено на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держспоживзахист), яка перебуває в підпорядкуванні Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, що робить неминучими проблеми міжвідомчої взаємодії. Рішення щодо конкретних змін у режимах карантинних обмежень приймаються регіональними комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, які утворені при ОДА, та міськрадами великих міст.

Іноді нескоординовані дії центральної, регіональної та місцевої влади, ретельно не прораховані рішення, фактичні «подвійні стандарти» для різних представників бізнесу під час обмежувальних заходів давали привід для сумнівів у адекватності запропонованих заходів, стали підґрунтам для закидів щодо використання карантинних обмежень для надання певним суб'єктам бізнесу необґрутованих конкурентних преференцій. Це підкреслює слабкість державних інституцій у країні, низьку довіру населення до них та гостру необхідність підвищення їх спроможності та авторитету.

Отже, можна констатувати, що суспільно-політичні підсумки коронакризи не сприяли зміцненню авторитету й довіри до органів влади. Певний кредит довіри з боку громад отримали органи місцевого самоврядування, які продемонстрували оперативність та відповідальність у вирішенні практичних проблем протиепідемічного та соціального захисту населення. Небезпека браку довіри до влади полягає в тому, що така ситуація погіршує очікування суб'єктів бізнесу та громадян щодо послідовності та успішності шляху виходу з коронакризи. Негативні очікування, у свою чергу, погіршують перспективи подолання посткризової депресії. **Отже, зміцнення довіри до антикризової спроможності влади має бути невід'ємною складовою частиною антикризової стратегії.**

3.2.2. Секторальні ефекти коронакризи

Станом на час підготовки доповіді (початок липня 2020 р.) може йтися лише про перші безпосередні наслідки скорочення діяльності в низці ключових секторів економіки, які описано у підрозділі 2.2. Для прогнозування подальшого розвитку ситуації слід ураховувати ризики та впливи глобальної кризи, а також особливості секторальної структури української економіки.

Зокрема, для промисловості України найвідчутнішими стануть такі аспекти впливу коронакризи:

- відбуватиметься подальше зниження попиту на основні позиції українського промислового експорту – продукцію металургії, машинобудування, хімічної галузі тощо через згортання багатьма європейськими партнерами інвестиційних програм, переорієнтацію на споживання продукції місцевих виробників унаслідок посилення протекціоністської політики урядами, а також конкуренції – на експортних ринках. Негативний вплив на експорт чинить прогнозоване скорочення цін на сталь та залізну руду. Порівняно з квітнем 2019 р. ціни на сталь у першому кварталі 2020 р. вже зменшилися на 18 %, а на залізну руду – на 10 %. Прогнозні ціни на сталь та залізну руду в першому кварталі 2021 р. будуть нижчими від цін квітня 2020 р. на 23,6 та 16,5 % відповідно. Наслідком для України стане подальше скорочення обсягів промислового виробництва в експортоорієнтованих галузях і відповідне зменшення податкових і валютних надходжень. Це актуалізує заходи державної політики щодо стимулювання внутрішнього попиту на продукцію галузей, які перебувають у зоні ризику, а також диверсифікації експорту. Зважаючи на те, що триває зміщення світових центрів промислового розвитку до країн Центральної та Східної Азії, життєво необхідним є врахування попиту та прогнозування потреб цих ринків у зовнішньоекономічній діяльності українських експортерів;

- зовнішній попит на харчову продукцію залишатиметься стійким та зростатиме. Проте наразі нарощуванню присутності української харчової продукції на світових ринках перешкоджають

недостатня частка товарів глибокого перероблення та збереження сировинної орієнтації експорту. За таких умов навіть істотне збільшення обсягів експорту не забезпечить якісних змін його структури та необхідних темпів зростання валютних надходжень. Тому важливо стимулювати поглиблення переробки у харчовій галузі та розвиток виробництв з високою доданою вартістю із застосуванням потенціалу суміжних галузей (виробництво продукції з покращеними якостями, харчових домішок, ферментів, органічної продукції тощо);

- відбуватиметься посилення структурних диспропорцій у промисловості на тлі значних перекосів сукупного попиту на споживчі товари першої необхідності та зниження або відкладення попиту на інвестиційну та технологічну продукцію. За таких обставин технологічна структура переробної промисловості, у якій станом на 2019 р. частка низькотехнологічної продукції становила 43,3 %, а частки високотехнологічних та середньотехнологічних галузей – 18,6 та 38,1 % відповідно, надалі погіршуватиметься. Це консервуватиме малоперспективну модель міжнародної спеціалізації України, за якої у структурі експорту понад дві третини становить сировинна та низькотехнологічна продукція, а в структурі імпорту – товаривищих переділів. Пріоритетом державної стратегії, що відповідає на зазначений виклик, має стати провадження системної структурної політики, яка забезпечуватиме послідовний розвиток вітчизняної промисловості та відхід від рентно-сировинної моделі економіки;

- посилюватиметься тренд на решоринг та локалізацію ланцюгів виробництва в межах національних економік для підвищення стійкості ланцюгів постачань та мінімізації залежності від зовнішніх партнерів. Крім зниження попиту на проміжну продукцію, що виробляється в Україні, це загрожує істотним скороченням іноземних інвестицій у промисловість. Відповідно на ці ризики має стати активізація зусиль щодо формування в Україні власних національних економічних екосистем на основі розвитку інвестиційної інфраструктури, визначення та фінансової підтримки регіональної спеціалізації та посилення міжрегіонального співробітництва. Пріоритетами спеціалізації мають стати галузі,

що забезпечуватимуть економічну безпеку держави, – харчова, хімічна, фармацевтична, машинобудівна. Зусилля мають бути спрямовані на посилення інноваційної спроможності науково-дослідного сектору, його здатності генерувати нові методи боротьби із сучасними загрозами з перспективою їх упровадження вітчизняними промисловими підприємствами;

- посилюватиметься цифровий складник внутрішньої та глобальної конкурентоспроможності промислових підприємств. В умовах запровадження жорстких карантинних заходів і транспортних обмежень під час пандемії життєздатність багатьох виробництв виявилася прямо пропорційною рівню автоматизації та цифровізації виробничих та управлінських процесів. Переход трансакцій у цифровий простір прискореними темпами триватиме й надалі. Отже, актуальними будуть заходи державної підтримки щодо розбудови цифрової інфраструктури взаємодії виробничого сектору з органами влади, іншими організаціями, національними та закордонними партнерами, цифровізації ланцюгів постачань та розвитку Індустрії 4.0;

- має зміцнюватися державна фінансова та інституційна підтримка виробників. В умовах зростання у світі толерантності до протекціоністських заходів активне використання урядами розвинених країн і тих, котрі швидко розвиваються, різноманітних інструментів підтримки вітчизняного виробника (державних гарантій, податкових, кредитних, митних преференцій, експортної підтримки, субсидування тощо) забезпечує безперечні переваги під час подолання наслідків коронакризи. Наразі навіть з урахуванням жорстких бюджетних обмежень в Україні існує значний невикористаний потенціал застосування фінансових та регуляторних механізмів підтримки національних виробників;

- екологічні стандарти та вимоги у найближчому майбутньому стануть важливим інструментом захисту розвинених країн від імпорту промислової продукції, створюючи значні бар'єри для українських експортерів. Так, запланований ЄС у стратегічному документі The European Green Deal переход до вуглецево нейтральної економіки до 2050 р. передбачає впровадження мита на імпорт продукції, виробленої з високими викидами вуглецю

(carbon border tax) для захисту національних виробників та запобігання виведенню екологічно «брудних» виробництв за кордон. Не виключено, що й інші країни наслідуватимуть такий приклад. Отже, перспективи української продукції на зовнішніх ринках значним чином визначатимуться розмірами інвестицій в екомодернізацію, ресурсоекективність та декарбонізацію промисловості, упровадженням циркулярних моделей виробництва.

Значна аграрна орієнтація української економіки в умовах ризиків коронакризи може розглядатись як певний додатковий стабілізатор, зважаючи на кращі перспективи збереження попиту на аграрну продукцію навіть в умовах глобальної кризи.

Підтвердженням заінтересованості в українській сільськогосподарській продукції на світовому ринку є рішення Саудівської Аравії придбати наприкінці квітня 2020 р. в Україні 60 тис. т пшениці. Крім того, протягом квітня цього ж року активізувалася діяльність ЄС щодо закупівлі вітчизняної кукурудзи. Зокрема, 8 квітня було здійснено запит на виділення квоти на 480 тис. т, а 16 квітня – на 70 тис. т¹³⁷. Також надійшов запит на використання 391 тис. т додаткової квоти на кукурудзу. Станом на 21 квітня основна квота вже була використана на 88 %, а додаткова – на 77 %.

Одночасно фактор невизначеності суттєво впливає на цінотворення на глобальному ринку, насамперед на сировинні товари. Так, згідно з прогнозом світові ціни на пшеницю з 550 дол. США за метричну тонну мають знизитися в II кварталі 2020 р. до 520 дол. США, а в III кварталі цього ж року – до 496 дол. США¹³⁸. Водночас вони будуть вищими, ніж ціни попереднього року. Загалом ціни на пшеницю у квітні 2020 р. були приблизно на 25 % вище за ціни квітня попереднього року. Протилежна ситуація спостерігається на світовому ринку кукурудзи. Ціна кукурудзи 21 квітня 2020 р.

¹³⁷ Розраховано за даними Генерального директорату з сільського господарства ЄС (див.: AGRI TRQs – Allocation Coefficients and Decisions / Agri-Food Data Portal. URL: <http://agridata.ec.europa.eu/reports/Allocation%20Coefficients%20TRQs-Import.pdf>).

¹³⁸ Розраховано за даними Ttrading Economics (див.: Commodity Prices_Forecasts_2020–2022 / Ttrading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/forecast/commodity>).

знизилася до 310 дол. США за метричну тонну, що є найнижчою ціною з вересня 2016 р. та на 11 % менше ніж ціни квітня 2019 р. За прогнозами, ціни за метричну тонну мають знизитися до 308 дол. США у II кварталі 2020 р. та 282 дол. США – у IV кварталі 2020 р. У такому випадку це буде найнижча ціна з вересня 2006 р.

Отже, реалізація вітчизняного аграрного потенціалу потребуватиме диверсифікації агровиробництва з метою повнішого використання людських, земельних та природно-кліматичних ресурсів.

Вплив коронакризи на *аграрний сектор України* в перспективі триватиме, через що спостерігатимуться:

- посилення структурних диспропорцій щодо виробництва сільськогосподарської продукції. Сільськогосподарські виробники в подальшому формуватимуть власну стратегію розвитку з набутого нині досвіду, який засвідчив перспективність виробництва високоприбуткових сільськогосподарських культур зернової та олійної груп. Як наслідок, під загрозою опиниться подальший розвиток тваринницької галузі, а також дрібних виробників, які через втрату традиційних каналів збути зазнають суттєвих фінансових збитків;

- банкрутство окремих сільськогосподарських виробників, які виробляли сезонну продукцію. Ця проблема має загальносвітовий характер, оскільки через заборону вільного пересування трудових ресурсів між країнами виробники такої продукції не спроможні ані зібрати вирощений урожай, ані його реалізувати. З огляду на це створюються ризики подальшої концентрації агровиробництва та втрати сегментів орієнтованого на споживчий ринок дрібnotоварного виробництва (насамперед овочів, ягід і фруктів), яке, крім іншого, важливе для зайнятості та доходів сільського населення;

- погіршення продовольчої безпеки держави. Зниження асортименту продуктів харчування через зміни у структурі сільськогосподарського виробництва та банкрутство окремих сільгospвиробників, а також втрати населенням стабільних доходів погіршать раціон харчування та змістять баланс споживання на користь хлібобулочної продукції й напівфабрикатів за рахунок зменшення споживання тваринницької продукції, риби й сезонних продуктів;

- порушення традиційних умов торгівлі на світовому продовольчому ринку. Внаслідок закриття кордонів та встановлення обмежень на зовнішньоекономічну діяльність окремими країнами світовий продовольчий ринок припинив бути глобальним та відкритим. Це вимагає надання додаткової інформаційної та правової підтримки експортерам агропродукції щодо збереження й розширення ринків збути.

Коронакриза й карантинні обмеження, які триватимуть, також відбиватимуться на функціонуванні *транспортного сектору* і його показниках й у посткризовому періоді. Серед основних чинників, вплив яких загрожуватиме ефективній роботі транспортного сектору України й надалі, можна назвати:

- **брак кваліфікованого персоналу** внаслідок звільнень працівників транспортними підприємствами через нездатність вчасно сплачувати заробітну плату, відплив фахівців галузі до інших видів діяльності або до інших країн. Так, через продовження дії карантинних обмежень ДП «Укрзалізниця» з 1 липня 2020 р. запровадило чотириденний робочий тиждень для своїх працівників¹³⁹. Компанія в період карантину призупинила виплату одноразових заохочень, надбавок, а також компенсації вартості оренди житла. Аеропорт «Бориспіль» внаслідок скорочення доходів через припинення авіасполучення протягом 2020 р. запланував скротити 20 % своїх працівників (700 осіб)¹⁴⁰. Через загрозу банкрутства аналогічно діє й керівництво аеропорту «Київ» – планується скротити 50 % персоналу¹⁴¹;

- **неспроможність транспорту забезпечувати пасажирські перевезення в необхідних обсягах під час пом'якшення карантинних заходів** через вимогу щодо здійснення перевезень

¹³⁹ УЗ может ввести 4-дневную рабочую неделю с 1 июля / Центр транспортных стратегий. URL: https://cfts.org.ua/news/2020/04/21/uz_mozhet_vvesti_4-dnevnyy_rabochiy_den_s_1_iulya_58394

¹⁴⁰ Аеропорт «Бориспіль» планує скротити 700 працівників. URL: <https://www.depo.ua/ukr/money/aeroport-borispol-planue-skrotiti-700-pratsivnikiv-202006131174552>

¹⁴¹ Аеропорт «Київ» скрочує половину співробітників, щоб урятуватися від банкрутства. URL: <https://ua.112.ua/suspilstvo/aeroport-kyiv-skrochuiet-polovynu-spivrobitnykiv-shchob-vriatuvatysia-vid-bankrutstva-541243.html>

обмеженої кількості пасажирів за один рейс, а також витрати часу на здійснення санітарної обробки салонів. Обмеження на кількість пасажирів знижуватимуть рентабельність перевезень, що витіснить з ринку приватних перевізників, які не отримують дотації. Імовірними будуть проблеми із вчасним потраплянням значної кількості працівників, які забезпечують функціонування роботи транспорту, до своїх робочих місць. Так, у м. Києві понад 80 % водіїв є жителями інших міст, отже, у столиці протягом певного періоду відчуватиметься брак пасажирського транспорту¹⁴². Реалізація зазначених ризиків матиме наслідком подальшу тінізацію пасажирських перевезень, насамперед автомобільним транспортом, що не тільки обмежуватиме здатність транспортного сектору до швидкого відновлення обсягів перевезень, а й зводитиме нанівець карантинні заходи через їх недотримання тіньовими перевізниками;

- подальше скорочення здатності вітчизняних перевізників та операторів інфраструктури здійснювати оновлення основних засобів через зменшення прибутковості. Так, дохід Укрзалізниці від провізної плати у квітні 2020 р. зменшився на 17 %¹⁴³. Близько 93 % локомотивів підприємства вичерпали свій експлуатаційний ресурс, рівень зносу залізничних колій сягає 50 %, тягових підстанцій для електрифікованих колій – 67 %, контактної мережі – 55 %¹⁴⁴. Зношеність основних засобів має наслідком знецінення компанії та погіршення здатності задовольняти потреби в залізничних перевезеннях у повному обсязі. Втрата прибутків унаслідок коронакризи пришвидшить цей процес. Значних збитків зазнають також інші види транспорту, змушенні функціонувати в умовах різкого зменшення вантажо- та пасажиропотоків;

¹⁴² Обеспечить смогут только 50 % транспорта / Hubs.ua. URL: <http://hubs.ua/news/posle-otmeny-karantina-ne-vse-avtobusy-smogut-vy-jti-na-marshruty-smi-186218.html>

¹⁴³ За квітень Укрзалізниця перевезла майже 350 тис. навантажених вагонів, – ГІОЦ / RAIL insider. URL: <https://railinsider.com.ua/za-kviten-ukrzaliznycza-perevezla-majzhe-350-tys-navantazhenyh-vagoniv-giocz/>

¹⁴⁴ 50 % магістральних шляхів Укрзалізниці повністю зношені – ЗМІ / НВ. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/markets/ukrajinski-zaliznichni-shlyahi-znosheni-na-50-50013179.html>

- зниження кредитних рейтингів українських транспортних компаній – насамперед державних корпорацій. Так, у квітні 2020 р. Міжнародне рейтингове агентство «S&P Global Rankings» уже зниило кредитний рейтинг Укрзалізниці з позначки В- до CCC з негативним прогнозом¹⁴⁵. Це сталося через обмеження здатності підприємства генерувати фінансові потоки, достатні для обслуговування його заборгованості, на тлі коронавірусної пандемії;

- витіснення українських перевізників зі світового ринку транспортних послуг через їхню неспроможність оперативно адаптуватися до зміни балансу попиту та пропозиції, передусім існує загроза переорієнтації транзитних вантажопотоків до інших країн та/або скорочення їхніх обсягів;

- хронічне зволікання з розглядом та вирішенням на державному рівні критично важливих питань, що обмежує розвиток транспортного сектору України, а саме: питань допуску приватної залізничної тяги до залізничної системи України, формалізації умов функціонування й розвитку внутрішнього водного транспорту, приведення системи портових зборів до середньоєвропейського рівня, упровадження електронної транзитної системи для функціонування режиму спільного транзиту, уніфікації та гармонізації українського законодавства із загальносвітовими нормами, насамперед у контексті інтеграції транспортної системи до Транс'європейської транспортної мережі TEN-T, тощо.

Крім загроз, зміна світової кон’юнктури та співвідношення внутрішніх чинників економічного зростання несуть і нові можливості для української транспортної галузі. За прогнозом міжнародної дослідницької компанії Nielsen, після закінчення дії карантинних заходів та певного періоду пов’язаної з ними невизначеності населення надаватиме перевагу більш якісним та корисним продуктам харчування¹⁴⁶. Це створюватиме нові можливості для

¹⁴⁵ S&P понизило рейтинг «Укрзалізниці» до «CCC» с прогнозом «негативный» ввиду ухудшения ликвидности / Интерфакс. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/653982.html>

¹⁴⁶ Мир после COVID-19: 5 трендов потребления / Nielsen. URL: <https://www.nielsen.com/ru/ru/insights/article/2020/mir-posle-covid-19-5-trendov-potrebleniya/>

невеликих спеціалізованих перевізників нішевих продуктів, які будуть здатні забезпечувати ритмічне й регулярне постачання невеликих партій продукції із збереженням її свіжості та неушкодженості, насамперед таких, що швидко псуються, – сезонних ягід, фруктів та ін. Скорочення пасажиропотоків змушує деяких авіаперевізників перепрофілювати пасажирські літаки на вантажні, створюючи можливості для використання повітряних суден під час дії обмежень на переміщення пасажирів¹⁴⁷. Крім того, необхідність постачання товарів медичного призначення також позитивно впливатиме на ринок авіаційних вантажних перевезень. Зважаючи на те, що пасажирські літаки зазвичай здійснюють і певні обсяги вантажних перевезень (на трансатлантических маршрутах 80 % усіх вантажних перевезень здійснюється пасажирськими рейсами), це може бути використано вітчизняними авіакомпаніями як засіб пом'якшення втрат від карантинних обмежень.

Невизначеною залишається ситуація у туристично-рекреаційній сфері. Маючи значний потенціал, туристична галузь в Україні розвивалася переважно інерційно, використовуючи існуючі природні ресурси, а також туристичну інфраструктуру, створену значною мірою ще за часів СРСР.

Обмеження на пересування, які були впроваджені державами для запобігання поширенню коронавірусної інфекції, падіння доходів громадян унаслідок економічної кризи та рецесії потенційно зумовлюють зростання попиту на відпочинок у межах України. Проте практична реалізація цього попиту залежатиме від спроможності налагодити діяльність курортної інфраструктури в умовах протиепідемічних обмежень. Вітчизняна специфіка цієї галузі полягає у її значній тінізації. Це утруднюватиме протиепідемічний контроль, проте може спрацювати як певний компенсатор обтяжливості офіційних умов прийняття туристів у зареєстрованих суб'єктів діяльності. З нашої точки зору, схильність до використання нелегальних та напівлегальних курортних

¹⁴⁷ Delbert, C. With Few Willing to Fly, Airlines are Transforming into Cargo Planes / Popular Mechanics. URL: <https://www.popularmechanics.com/flight/airlines/a31914424/passenger-airliners-cargo-planes/>

помешкань залежатиме від готовності прийняття споживачами ризику їмовірного інфікування. А отже, санітарно-гігієнічні умови та можливість дистанціювання під час проживання та відпочинку (наприклад, по дорозі на пляж) будуть важливими чинниками конкуренції за споживача в курортному сезоні 2020 р. На заваді залученню споживачів може стати також бажання надавачів туристичних послуг компенсувати втрати частини сезону за рахунок підвищення цін, зменшення якості сервісу та витрат на облаштування об'єктів відпочинку. Утім вдалою така тактика може бути лише для бізнесу, що демонструватиме високий рівень протиепідемічного захисту.

Можна очікувати, що певна частина іноземних туристів не відмовиться від відвідання України з метою пляжного відпочинку. Йдеться, зокрема, про громадян Республіки Молдова та Білорусі, для яких відвідання України має певні переваги: логістична доступність (особливо для громадян Молдови), відсутність мовного бар'єру, напрацьовані маршрути тощо.

Водночас у 2020 р. галузі слід розраховувати переважно на українського споживача туристичних послуг. Саме внутрішній туризм вбачається основним драйвером збереження та відродження галузі. Варто взяти до уваги, що провідні туристичні країни Чорноморського регіону (Румунія, Болгарія, Туреччина) також у 2020 р. роблять ставку саме на розвиток внутрішнього туризму і не лише закликають громадян відпочити на вітчизняних курортах, а й упроваджують заохочувальні заходи.

3.2.3. Підприємництво у посткризовий період

Наслідки карантинних обмежень та поширення економічної кризи суттєво погіршили стан та умови розвитку підприємницького сектору України. **Проблеми вітчизняного підприємництва зумовлюються розвитком певних ризиків, серед них:**

- непропорційний розподіл тягаря карантинних обмежень на мікропідприємців – ФОП. Домінування фізичних осіб – підприємців серед суб'єктів підприємницької діяльності є особливістю вітчизняного підприємницького середовища. ФОПи значно вразливіші для економічних потрясінь через надто малий обсяг

їхнього капіталу, який звужує можливості фінансових маневрів, слабке поширення практики страхування непередбачуваних втрат, труднощі з включенням до державних програм підтримки через відсутність належного контролю діяльності в умовах спрощеного оподаткування та звітності. Тому призупинення діяльності в період карантину мало набагато жорсткіші негативні фінансові наслідки для українських підприємців, ніж для, скажімо, їхніх європейських колег. Про масштабність негативного ефекту коронакризи для мікробізнесу свідчить переважне зосередження ФОПів саме у секторах економіки, котрі найбільше постраждали від карантину. За даними Держстату, у 2018 р. з 1483,7 тис. ФОПів 724,6 тис. були задіяні у сфері торгівлі (у т. ч. близько 200 тис. – на ринках), 60 тис. – у сфері транспорту, понад 100 тис. – у сфері інших послуг, серед яких насамперед – побутові;

– посилення фіiscalного навантаження на малий бізнес. Посилення фіiscalного навантаження пов’язується із перспективою розширення сфери застосування РРО (реєстраторів розрахункових операцій) для фізичних осіб – підприємців платників єдиного податку II–IV груп: з 01.10.2020 р. – для низки ризикових видів діяльності, зокрема реалізації товарів через мережу Інтернет, та ін.; з 01.01.2021 р. – для всіх видів діяльності. Відповідне рішення було ухвалене ще до запровадження карантину законами України від 20.09.2019 р. № 128-IX та № 129-IX. Додатково цими ж законодавчими актами було запроваджено норми щодо т. зв. «кешбеку», тобто отримання покупцем компенсації за рахунок штрафних фінансових санкцій у випадку порушення застосування РРО. Підприємці побоюються запровадження цієї норми через можливі зловживання недобросовісних споживачів та конкурентів. Сектор МСП активно виступає проти розширення сфери застосування РРО, побоюючись додаткових витрат на їх обслуговування, зростання кількості податкових перевірок із накладанням підвищених штрафів. На тлі втрати доходів, нерівномірного дотримання умов карантину це може посилити протестні настрої з боку підприємців. «Першим пакетом» податкової підтримки бізнесу серед іншого було відтерміновано розширення сфери застосування РРО на три місяці:

з 01.10.2020 р. до 01.01.2021 р. – для низки ризикових видів діяльності; з 01.01.2021 р. до 01.04.2021 р. – для всіх від видів діяльності. Одночасно відбулося відтермінування зростання штрафів;

- поглиблення розриву між МСП та великим бізнесом і набуття останнім додаткових переваг через нерівномірний вплив карантинних обмежень поточної діяльності. Великі торговельні мережі під час карантину отримали переваги щодо продовження діяльності, коли малий та середній бізнес потрапив під дію карантинних обмежень. Малий бізнес під час карантину постраждав найбільше, адже в нього відсутній високий рівень заощаджень та доступ до кредитних лімітів, що могли забезпечити поточну ліквідність, як у великого бізнесу. Більшості підприємців, які працювали у сфері обслуговування та продажу товарів, довелося закрити свої заклади, відправити у відпустки або звільнити працівників. Вони не мали можливості сплачувати платежі за оренду приміщень та обладнання й мали зобов'язання із виплати кредитів;

- посилення ролі монополій в умовах дії карантинних обмежень. Закриття ринків та невеликих магазинів не лише призвело до значних збитків для малого і середнього бізнесу, а й дозволило великим мережам супер- та гіпермаркетів підвищити ціни (у середньому на 10–30 %). З метою недопущення цінових спекуляцій на період карантину 25 березня 2020 р. Уряд України доручив Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства систематично (кожні два дні) проводити моніторинг цін на товари соціального призначення, зокрема продукти першої необхідності. Крім того, після урядового рішення про закриття всіх торговельно-розважальних центрів, продовжила працювати національна мережа будівельних гіпермаркетів, котра торгує товарами тих само груп, що й торговельні об'єкти МСП, які змушені були зупинити діяльність через карантинні обмеження. Таке підвищення цін з боку великого бізнесу та здійснення діяльності під час карантинних обмежень для аналогічних видів економічної діяльності укріпило їх монопольне становище, дозволило усунути цінових конкурентів, витіснити з ринку певний прошарок суб'єктів господарювання (ринки, МАФи та дрібні магазини);

- **посилення підстав для тінізації підприємницької діяльності.** Карантин та спричинена ним соціально-економічна криза без активних дій держави можуть привести до поглиблення тінізації результатів господарської діяльності. Чинники тінізації: зменшення оборотів бізнесу, що підвищить граничну цінність сум, які підприємець має сплатити у вигляді податків; необхідність додаткової компенсації втрат періоду жорсткого карантину; формування додаткових запасів через негативні очікування повторних хвиль захворювання й карантину. Лібералізація контролю над суб'єктами підприємництва, важлива для швидшого відновлення їхньої діяльності, водночас сприятиме поширенню приходування частини прибутків;

- **постійні зміни законодавства щодо МСП в умовах виходу з карантину,** що змінюють правила та вимоги до мікро-, малого та середнього бізнесу. Виникає необізнаність, як діяти відповідно до законодавства, створюються передумови для ненавмисного порушення регуляторних норм та виникнення претензій з боку органів державного нагляду та контролю;

- **підвищення банківськими установами в умовах кризової нестабільності фактичних вимог щодо платоспроможності позичальників для схвалення кредитних заявок,** що ускладнюватиме можливості бізнесу отримати кредитні ресурси для покриття наявних касових розривів, спричинятиме брак фінансування для розвитку бізнесу.

На початку лютого 2020 р. Кабінет Міністрів України дав старт Державній програмі «Доступні кредити 5-7-9%» (далі – Програма), що передбачає фінансування створення і розширення власного мікро- та малого бізнесу під рекордно низький відсоток. За період дії Програми її умови двічі змінювалися в частині розширення цільового використання коштів, розміру річного обігу потенційних позичальників, надання можливості кредитувати антикризові цілі (рефінансування кредитів, пільгові відсоткові ставки та ін.). Водночас приваблива за умовами Програма не дісталася масового застосування й не справила належного впливу на стан ліквідності малого та середнього бізнесу, зокрема через низку чинників.

1. Тривалі бюрократичні процедури:

- потрібна акредитація нових банків-партнерів, які мають право надавати кредити за цією Програмою (у переліку лише сім банків);
- кожна зміна Програми (станом на 22.05.2020 р. відбулося дві зміни) передбачає внесення Радою Фонду розвитку підприємництва відповідних змін та оновлення угод Фонду з банками-партнерами;
- банки-партнери під час розгляду кредитних заявок підвищили стандарти вимог до потенційних позичальників, що зумовило тривалі кредитні процедури.

2. Неготовність банків-партнерів брати ризики, пов'язані із кредитуванням позичальників у період економічної кризи (менш ризиковим є придбання ОВДП), зважаючи на те, що Програма передбачає компенсацію з боку держави відсотків за кредитами, а не гарантію повернення самого кредиту.

3. Відсутність сприяння з боку НБУ у просуванні Програми:

- роз'яснення банкам-партнерам важливості підтримки реального сектору економіки України;
- пом'якшення порядку формування резервів (Постанова НБУ № 351) під кредитні ризики в частині визначення класу позичальника з урахуванням погіршення платоспроможності унаслідок карантинних обмежень та вимог до застави в частині зміни коефіцієнтів покриття при оформленні в якості забезпечення гарантій чи товарів в обігу тощо.

4. Відсутність широкої інформаційної підтримки просуванню Програми через усі можливі канали взаємозв'язків з малим та середнім бізнесом:

- звуження зовнішніх ринків збуту, пов'язане з глобальною економічною депресією, спричинених коронакризою та депресією ускладненнями та подовженням термінів виконання договірних умов, припиненням діяльності суб'єктів підприємництва – міжнародних партнерів;
- слабке залучення МСП до участі в процедурах у сфері державних закупівель для реалізації державних проєктів;
- низький рівень цифровізації державних послуг та цифрових і підприємницьких компетенцій МСП, нерозвиненість електронної

комерції, що перешкоджає належній економії витрат бізнесу шляхом упровадження дистанційних цифрових технологій.

Необхідність адаптуватися до реалій посткоронавірусного світу, оптимізувати непродуктивні втрати, посилити гнучкість бізнесу в процесі прилаштування до непредбачених змін спонукають вітчизняні МСП до **структурних змін, які надають нові можливості для розвитку бізнесу:**

- розвитку кооперації з великими підприємствами та іншими МСП на основі аутсорсингу з боку великих промислових підприємств та залучення МСП для постачання проміжної продукції;

- залучення до реалізації державних та регіональних економічних програм та участі в державних та місцевих закупівлях;

- використання податкових стимулів, які впроваджуються з метою прискорення виходу з коронакризи та збереження зайнятості (раніше малий бізнес традиційно уникав участі у програмах фіiscalного стимулювання через надмірні адміністративні процедури);

- концентрації на пошуку нових напрямів інтернаціоналізації, зокрема шляхом об'єднання зусиль з іншими МСП;

- участі в нових антикризових кредитних програмах;

- пришвидшення цифровізації бізнесу та оволодіння цифровими навичками, які раніше розглядалися як завдання довгострокової перспективи.

У період відновлення економіки після пандемії COVID-19 та подолання наслідків глобальної депресії варто очікувати системні зміни у середовищі діяльності бізнесу, які відбуваються внаслідок упровадження антикризових стратегій держави.

Вживатимуться заходи щодо детинізації економіки й унеможливлення реалізації низки поширеніх схем мінімізації та ухилення від оподаткування. Завдяки впровадженню плану дій BEPS має припинитися переміщення отриманого в Україні прибутку в юрисдикції з низьким рівнем оподаткування. Ймовірно, робитимуться спроби амністії та повернення виведених раніше капіталів. Схеми контрабанди та «сірого» імпорту будуть припинені за рахунок запровадження інституту авторизованого економічного оператора, входження України до електронної системи

спільногоТранзиту з ЄС, поліпшення технічного оснащення митних пунктів пропуску. Як результат, вітчизняний виробник уникне недобросовісної конкуренції з боку «сірого» імпорту на внутрішньому ринку. Складна загальна система оподаткування має бути радикально спрощена, що зменшить витрати малого та середнього бізнесу на дотримання норм податкового законодавства. Може бути також знижене податкове навантаження (передусім на заробітну плату) за рахунок рівномірності його розподілу між платниками. Завдяки цьому втратять економічний сенс зловживання спрощеною системою оподаткування шляхом дроблення великого бізнесу на ФОПи, підміни трудових відносин цивільно-правовими із ФОПами, виведення готівкових коштів шляхом придбання фіктивних послуг у ФОПів та ін. Останнє дозволить побудувати більш виважену та дієву систему підтримки «справжніх» фізичних осіб – підприємців.

Інституціалізація контролюючих органів. Завдяки консолідації та оперативній обробці інформації про бізнес буде створено можливість підвищити ефективність контролю, досягти адресності надання та цільового використання державної підтримки (пільг, допомог, субсидій, одноразових виплат тощо), у т. ч. в разі виникнення повторних хвиль захворюваності та карантину. Перевірки призначатимуться з обґрунтованих підстав і за наявних ризиків порушень, матимуть не репресивний, а профілактичний характер проти порушень, а нарахування штрафів здійснюватиметься в разі доведення умисності порушення. Оскільки робота із даними висуває вимоги до аналітичних здібностей, це потребуватиме підвищення професіоналізму працівників органів державного нагляду (контролю), центральних органів виконавчої влади, зокрема державних митної та податкової служби. Суттєве підвищення їх дієвості унаслідок володіння повнотою інформації потребуватиме жорсткого унормування меж їхніх компетенцій та відповідальності, захисту персональних даних, а також забезпечення добросовісності на основі активного громадського контролю.

Локалізація підприємництва. Тренд локалізації більшої частини споживання в країнах-споживачах відкриває додаткові

можливості для малого бізнесу та ФОПів щодо оволодіння простими виробництвами (повсякденний одяг, взуття, іграшки, побутові товари та ін.). Від початку пандемії дедалі частіше трапляються акції з підтримки першочергового придбання в магазинах регіональних продуктів. Варто згадати відповідну практику маркувань на Львівщині «Купуй львівське» на виконання місцевої програми сприяння розвитку підприємництва¹⁴⁸, появлі маркування «Зроблено в Україні» у відомому інтернет-магазині «Розетка» тощо. Інформаційні технології дають змогу налагодити надійні безпосередні зв'язки виробників із споживачами щодо потреб та поліпшення якості продукції. Локалізація виробництва допоможе забезпечувати якісне та динамічне сервісне й гарантійне обслуговування. На основі локалізації розширюватимуться можливості для використання **ендогенного** потенціалу, необхідного в рамках пріоритетів імпортозаміщення та зміцнення регіональних економік: поглиблення переробки вітчизняної сировини для створення більшої доданої вартості, зростання інвестування у навчання для постійного підвищення кваліфікації працівників, розвиток сегмента відновлюваної енергетики тощо.

3.2.4. Зміна підвалин фінансової стійкості

В умовах коронакризи та призупинення зростання світової економіки суттєво загострюється потреба у застосуванні спеціальних заходів підтримання фінансової стабільності, які враховують об'єктивні обмеження та ризики для стійкості фінансової системи України. Важливо, що такі заходи мають упроваджуватися з урахуванням їх впливу на функціональність фінансової системи. Значне обмеження функціональності руйнує засади стійкості фінансової системи, а отже, утруднює посткризове відновлення рівноваги.

Забезпечення бюджетної стійкості є одним з основних викликів, що постає перед державою в умовах коронакризи на тлі новосформованих зовнішніх шоків. Відповідь на нього

¹⁴⁸ Програма сприяння розвитку підприємництва у місті Львові на 2020–2022 роки / Львівська міська рада : офіц. сайт. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/business/3802-prohrama-spryiania-rozvytku-pidpriemnytstva-u-misti-lvovina-2020-2022-roky>

вимагатиме пошуку балансу між своєчасним і максимально повним покриттям пріоритетних видатків протидії пандемії та недопущенням зростання навантаження на платників податків; між виконанням державою соціальних зобов'язань і фінансуванням заходів, пов'язаних з відновленням економічного зростання в умовах обмеженості бюджетного ресурсу; потреби своєчасного погашення та обслуговування боргових зобов'язань.

Основні виклики у сфері забезпечення бюджетної стійкості в період подолання коронакризи будуть пов'язані із:

- формуванням достатнього обсягу фінансових ресурсів для забезпечення реалізації поставлених завдань в умовах кризових явищ, спричинених поширенням COVID-19 та призупиненням зростання світової економіки;

- підвищенням якості макропрогнозів, а отже, вірогідності прогнозування доходної частини бюджетів та впровадженням середньострокового бюджетного планування задля оптимізації формування бюджету в умовах невизначеності розвитку світової та вітчизняної економіки;

- недопущенням зростання рівня тінізації економіки внаслідок економічної кризи (за даними Ernst & Young, станом на початок 2020 р. його рівень в Україні становив 23,8 % ВВП¹⁴⁹);

- необхідністю оптимізації бюджетних витрат та перегляду основних пріоритетів видатків з державного бюджету, орієнтацією бюджетних витрат розвитку на проекти, які мають мультиплікаційний ефект для економічного зростання;

- належним фінансуванням завершення основних реформ, які було розпочато в минулі роки, насамперед освітньої та медичної;

- забезпеченням адекватної підтримки розвитку регіонів і громад, завершеннем процесів децентралізації та підвищенням фінансової спроможності місцевого самоврядування;

- утриманням бюджетного дефіциту у прийнятному розмірі та недопущенням неконтрольованого зростання державного боргу;

¹⁴⁹ Дослідження тіньової економіки в Україні: майже чверть ВВП – або 846 млрд гривень – перебуває в тіні / Національний банк України : офіц. сайт. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini--mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuuvayye-v-tini>

– належним обслуговуванням та планомірним погашенням державного боргу, оптимізацією нових запозичень з точки зору їх необтяжливості для національної фінансової системи.

Тривалі обмежувальні заходи, пов'язані з поширенням пандемії COVID-19, стали тригером суттєвих змін у грошово-кредитних відносинах, які поступово вже відбувалися раніше, проте мають значно пришвидшитися для подолання розгортання означених ризиків:

– збереження вагомої частки готівкових розрахунків в економіці, що проявляється у високій питомій вазі готівки поза банками в загальному обсязі грошової маси (27 % станом на 01.01.2020 р.), повільному зростанні частки безготівкових операцій у загальному обсязі операцій з використанням платіжних карток (50 % за 2019 р.). Практика тривалих карантинних обмежень та потреба в соціальному дистанціюванні нададуть потужний поштовх до прискорення розбудови в Україні безготівкової моделі економіки шляхом поширення систем мобільних платежів; зниження попиту на готівку; надання підтримки щодо опанування навичок безготівкової оплати тощо;

– обмеженість фізичного доступу клієнтів до банківських відділень, у т. ч. у сільській місцевості. Банківська система України, виходячи з економічних мотивів, пов'язаних із зміною попиту на банківські послуги в різних регіонах, міркуваннями підвищення ефективності, останніми роками активно скорочувала кількість відділень – з 15,1 до 8 тис. одиниць упродовж 2015–2019 рр. Це спонукає банки та фізичних осіб шукати інші можливості здійснювати розрахунки, обслуговувати кредити та депозитні вклади. Йтиметься про подальший розвиток інфраструктури дистанційних платежів (термінали) та онлайн-платежів, зокрема різноманітних додатків для смартфонів. Здорову конкуренцію банкам у цій сфері створюють небанківські фінансові установи та платіжні системи;

– значний «цифровий розрив» та збереження високої питомої кількості осіб, які не користуються фінансовими послугами. Протиепідемічні вимоги до організації системи розрахунків засвідчили безальтернативність якнайшвидшого подолання «цифрового розриву», а також необхідність термінового підвищення

рівня фінансової інклузії шляхом підвищення фінансової грамотності населення.

Ключовою передумовою збереження довіри до банківської системи України та окремих банків має стати їх спроможність надавати клієнтам увесь спектр банківських послуг (платежі, кредити, депозити тощо) в дистанційному та онлайн-режимах. Отже, збережуть свої позиції або стануть лідерами на банківському ринку лише ті установи, які доведуть свою спроможність максимально швидко адаптуватися до цих змін і швидко перейти від «класичної» до цифрової парадигми обслуговування клієнтів.

В умовах критичної важливості забезпечення структурної адаптації національної економіки до конкурентних викликів, які формуються в результаті наслідків коронакризи та подолання глобальної економічної депресії, **різко зросте попит на проактивні інструменти грошово-кредитної політики, а отже, і політичний тиск на політику регулятора.** В цьому аспекті важливою є зміна парадигми стійкості банківського сектору української економіки: з переходом від намагання стабілізації шляхом максимального відсторонення від потенційно ризикових операцій до динамічної стійкості на основі активної залученості банків до процесів перебудови й розвитку національної економіки. Це вимагатиме концентрації на здійсненні політики, що має активізувати процеси кредитування підприємств реального сектору економіки при забезпеченні стабільноті банківської системи, що є необхідною передумовою економічного зростання.

3.2.5. Зміни на ринках праці та трудова міграція

Коронакриза призвела до трансформації оцінки праці як фактору виробництва. З позиції роботодавця продуктивність праці має зіставлятися з ризиком імовірної значної втрати цього фактору виробництва через непрогнозований сплеск захворюваності, або повної втрати – через запровадження карантинних заходів. Це послаблює позиції праці в конкуренції праці та капіталу, може привести до ширшого впровадження безлюдних технологій та зменшення пропозиції робочих місць. Проте така модель антикризової поведінки бізнесу –

контрпродуктивна в контексті динаміки подолання посткризової депресії. Вилучення частини працівників із зайнятості зменшує дисперсію доходів від економічного зростання у вигляді оплати праці. Як наслідок, втрачається мультиплікуючий ефект для економічного зростання від розширення споживчого попиту.

Загострення конкуренції за робочі місця також ставить працівників у невигідне становище, може підштовхувати роботодавців до зниження оплати праці, погіршення її умов. Це ускладнюватиме вирішення важливої для України проблеми бідності працюючого населення, яка сформувалася унаслідок зниження ціни робочої сили. Спостерігатиметься також дестимулювання продуктивної зайнятості, стримування формування ефективних внутрішніх ринків та прогресивної трансформації структури їх попиту, формування несприятливої для розвитку структури витрат, цінностей та орієнтацій населення, погіршення суспільного сприйняття реформ, посилення еміграційних настроїв.

У нових умовах вбачається необхідною реінтеграція праці у виробничий процес засобами відповідної політики. До речі, **шоковий вплив карантину на економіку актуалізував системні суперечності ринку праці**, що накопичувалися тривалий час. Йдеться про дисбаланс попиту і пропозиції робочої сили, невідповідність змісту професійної освіти запитам ринку праці, диспропорції в оплаті праці та різницю в умовах зайнятості у різних секторах економіки тощо. Зрозуміло, що постала нагальна потреба їх вирішення.

Унаслідок впливу коронакризи сформувалися й нові негативні тенденції, найбільш загрозливими з яких є:

- звуження масштабів зайнятості, скорочення кількості робочих місць при збільшенні обсягів вивільнення робочої сили за окремими видами економічної діяльності, як результат – зростання безробіття;

- поширення масштабів вимушеної неповної зайнятості та часткового безробіття як потенціалу збільшення обсягів незайнятості;

- зміщення пріоритетів діяльності Державної служби зайнятості з активних заходів протидії безробіттю (організація громадських робіт та інших робіт тимчасового характеру, професійного навчання, надання профорієнтаційних послуг) на пасивну виплату допомог по безробіттю зареєстрованим безробітним у результаті введення карантинних обмежень;

- недостатня соціальна захищеність працівників у разі застосування нестандартних (дистанційних) форм зайнятості, збільшення обсягів заборгованості з виплати заробітної плати;

- посилення диференціації розвитку місцевих ринків праці унаслідок нерівномірного розподілу економічного потенціалу регіонів;

- проблеми інформаційного забезпечення оперативного моніторингу та прогнозування розвитку ринків праці на національному та регіональному рівнях.

Тривале перебування економіки України у стані жорсткого карантину зумовило можливості та необхідність адаптації сфери зайнятості до нових умов функціонування, трансформацію соціально-трудових відносин. Значна частина роботодавців адаптувалась до нестандартної ситуації в період карантину шляхом застосування гнучких форм зайнятості (неповний робочий день, дистанційна зайнятість тощо). Ухвалені для цього у прискореному режимі зміни до трудового законодавства були давно потрібними. Вони підвищують соціальний захист працівників, легалізуючи гнучкі форми зайнятості осіб, які працюють на умовах дистанційної зайнятості. Крім того, дозволяють роботодавцю встановлювати режим дистанційної роботи (гнучкий режим робочого часу) локальним нормативним актом (без укладання додаткової угоди з працівником) на час загрози поширення епідемії, пандемії та/або на час загрози військового, техногенного, природного чи іншого характеру.

Практичне оволодіння та нормативно-правове забезпечення засобами підвищення гнучкості ринку праці дозволяє реалізувати низку нових можливостей для розвитку ринку праці України, найзначнішими з них є такі:

- активізація структурних зрушень зайнятості у напрямі збільшення частки зайнятих за видами економічної діяльності

з вищим вмістом доданої вартості (у т. ч. в контексті відповіді на специфічні потреби періоду пандемії: виробництво медичної апаратури, товарів індивідуального та колективного захисту);

– поширення нестандартних форм зайнятості, що дозволяє підвищити інклузивність секторів економіки за рахунок повнішого залучення людського капіталу до виробничих процесів, ефективніше використовувати наявний кваліфікаційний потенціал, забезпечувати передачу знань та навичок між поколіннями. При цьому дистанційні та інші гнучкі форми зайнятості можуть використовуватися й поза періодами карантинних обмежень як засіб оптимізації використання робочого часу та виробничих приміщень;

– стимулювання цифровізації економіки, що передбачає необхідність розбудови інформаційно-комунікаційної інфраструктури; розвиток цифрових навичок населення для поширення нестандартних форм зайнятості;

– активізація процесів реформування системи професійної освіти та навчання з метою наближення якості підготовки випускників до потреб економіки; отримання навичок та компетенцій, необхідних для підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці; стимулювання роботодавців до професійного розвитку персоналу з метою забезпечення навчання упродовж життя;

– покращення інформаційного забезпечення моніторингу ринку праці; налагодження координації між місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування та соціальними партнерами (роботодавцями, представниками професійних організацій), закладами професійно-технічної освіти, громадськими організаціями стосовно аналізу регіональних ринків праці.

Слід ураховувати, що прискорення структурної корекції ринку праці, яке враховуватиме зміни технологій офісної діяльності (у т. ч. збільшення частки дистанційної роботи), можливості переведення виконання частини функцій на аутсорсинг, втрату конкурентоспроможності певними видами діяльності (зокрема, зниження попиту та вивільнення зайнятих у торгівлі на речових ринках), може привести до збільшення навантаження на системи соціального захисту від безробіття, перекваліфікації та повторного працевлаштування. Це, своєю чергою,

потребуватиме відповідного зміцнення їх організаційної стійкості, яка, зокрема, може досягатися на засадах партнерських відносин служб зайнятості з бізнесом, громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування.

Коронакриза, впливаючи значним чином на міграційні процеси, завдала відчутного впливу на Україну як країну зі значною трудовою міграцією. Повернення частини українських трудових мігрантів на Батьківщину, ускладнення виїзду на сезонні роботи за кордон осіб, які систематично це практикували, скорочення закордонних заробітків – усе це болісно вдавило по добробуту багатьох українських домогосподарств, посилило конкуренцію на національному ринку праці. Як наслідок, такий стан речей може призвести до зменшення обсягу валютних надходжень у країну.

Здебільшого економічна криза спричиняє не так повернення мігрантів, як зменшення виїзду. Водночас мігранти, які добре інтегровані в країнах перебування, навіть втративши роботу, воліють перечекати несприятливі часи за кордоном. Так, соціологічні дані (кінець березня 2020 р.) засвідчили, що, попри те, що 30 % українців, які працювали в Польщі, втратили роботу або змушені були працювати неповний робочий час, 83 % мали намір залишитися на період кризи в цій країні¹⁵⁰. Перед державною політикою постало завдання пом'якшити негативні наслідки вимушеної повернення мігрантів в Україну, а в перспективі – докласти зусиль до того, щоб повернення було стало і продуктивним.

Насамперед, в Україну повернулися громадяни, дозволений строк перебування яких за кордоном завершився. Враховуючи, що посилення карантинних заходів співпадає з періодом початку сезонних робіт, ще більше заробітчан не змогли виїхати на роботу за кордон. Втрата можливостей закордонних заробітків, як і раптове повернення, можуть поставити частину з них у вкрай складні життєві обставини, змусити терміново шукати роботу. Ситуація,

¹⁵⁰ Ukrailńcy mieszkający w Polsce dotkliwie odczuwają skutki epidemii koronawirusa / Wirtualnemedia. URL: <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/ukraincy-mieszkajacy-w-polsce-dotkliwie-odczuwaja-skutki-epidemii-koronawirusa>

однак, пом'якшується тим, що громадяни, які практикують циркулярні поїздки на заробітки за кордон, здебільшого планують їх поновити, як тільки з'явиться така можливість. Тому наразі в Україні вони можуть долучитися до тимчасових робіт, на які є попит, наприклад, у перевезеннях, доставці тощо. Враховуючи урядові плани щодо Національного проєкту «Велике будівництво», зокрема доріг, заробітчанам може бути запропонована тимчасова робота в цій галузі, а також у сільському господарстві, де сезонна потреба в працівниках завжди існує.

Менш чисельною групою серед «поверненців» є мігранти, які досягли поставлених цілей, наприклад, накопичили певні кошти, і в перспективі планували повернутися в Україну. Карантин та криза, втрата роботи чи зменшення зарплат прискорили реалізацію їхніх намірів. Ці особи мають заощадження, які, за необхідної підтримки, можуть забезпечити їх самозайнятість, а часом – і створення додаткових робочих місць. Вони потребують інформації щодо бізнес-можливостей, правових консультацій, семінарів з фінансової грамотності тощо, а найголовніше – кредитної підтримки своїх проєктів. Допомогти в реалізації та водночас отримати вигоди від відкриття малого бізнесу можуть місцеві громади, якщо чітко сформулюють свої потреби й нададуть підтримку бізнесменам-початківцям.

До особливої групи мігрантів, які повернулися в Україну, належать особи старшого віку з обмеженою працездатністю, тобто такі, які, найімовірніше, не планують шукати роботу на Батьківщині. Для їх соціального забезпечення важливо досягти міжнародних домовленостей про можливість здійснення пенсійних виплат в Україні тим українським трудовим мігрантам, які офіційно працювали за кордоном. Такі виплати можуть здійснюватися через громадські організації – агенції, як це здійснюється для українських трудових мігрантів, котрі працюють чи працювали в Італійській Республіці Громадською організацією «Агенція «Дамо раду»¹⁵¹. Реалізація таких кроків дозволить не

¹⁵¹ ГО «Агенція «Дамо раду»» / Ring/EDR. URL: <https://ring.org.ua/edr/uk/company/43173754>

лише зменшити навантаження на вітчизняну пенсійну систему, але й повною мірою здійснити трансферт до України набутих трудовими мігрантами за кордоном пенсійних прав.

Розвиток міграційних процесів після пандемії залежатиме від низки чинників, що стосуються як рівнів карантинних обмежень в'їзду/виїзду, так і того, наскільки швидким і успішним буде економічне відновлення в Україні та в країнах призначення українських мігрантів.

Тому з великою ймовірністю виїзд громадян на роботу за кордон відновиться, як тільки обмеження будуть зняті, а економіка країн призначення, що потребує додаткової робочої сили, повноцінно запрацює. Більше того, у разі затяжної посткризової рецесії в Україні трудова міграція за кордон може інтенсифікуватися. Причому мігранти, які повернулися, стають носіями «інституційного досвіду» щодо легального і нелегального працевлаштування за кордоном, який можуть передавати найближчому оточенню і ще більше стимулювати трудову міграцію.

В умовах певних змін міграційних інтенцій українських громадян, спричинених коронакризою (більша обережність у соціальних контактах, зацікавленість щодо потрапляння в мережі соціального захисту, піклування про стан здоров'я тощо), важливо створити умови для повернення мігрантів, які би сприяли послабленню дефіциту працівників, необхідних економіці. У 2019 р. рівень безробіття в Україні знижувався, а частка зайнятих серед працездатного населення зростала. За даними деяких рекрутингових агентств, на одну вакансію у сфері «Робітничий персонал» припадало лише одне резюме¹⁵². Брак працівників відчувався в усіх видах діяльності, передусім – у будівництві, де про це повідомляли понад половина підприємств, та у промисловості¹⁵³, найгостріше – в регіонах, охоплених масовою міграцією, наприклад, на Львівщині,

¹⁵² Чому у нас дефіцит робочих кадрів? / Федерація професійних спілок України : офіц. сайт. URL: <http://www.fpsu.org.ua/nasha-borotba/67-initiativy-fpu/16236-chomu-u-nas-defitsit-robochikh-kadriv.html>

¹⁵³ Інфляційний звіт (липень 2019 року) / Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyiniy-zvit-lipen-2019-roku>

де 25 % працездатного населення не брали участі в економічній діяльності¹⁵⁴.

Тому одним із наслідків коронакризи є необхідність зміни міграційної політики. **Проактивна міграційна політика повинна давати адекватні відповіді на гнучку та просунуту міграційну політику інших держав, забезпечуючи захист прав та інтересів українських громадян, які через неспроможність української економіки надати їм гідні робочі місця змушені шукати заробіток за кордоном.** Водночас посилюється важливість ефективного управління трудовою міграцією. Це пов'язано зі змінами у формах роботи та потребами бізнесу, вимогами працівників щодо умов праці, загостреним проблеми прогалин у навичках, освіті та навчанні, які не дають можливості мігрантам повноцінно реалізувати свій трудовий потенціал на національному ринку праці.

3.2.6. Нові виклики для системи охорони здоров'я

Епідемічний виклик постав перед медичною сферою України, яка на той час пройшла половину шляху до трансформації. Переход до нової системи забезпечення медичної допомоги було розпочато з первинної ланки медицини, проте системна медична реформа в Україні досі не завершена. Відсутні Стратегія реформи національної системи охорони здоров'я та план її реалізації. Наразі за «медичну реформу» видаються безсистемні, логічно та стратегічно не продумані рішення. Вони, в основному, пов'язані із зміною фінансування медичної галузі, проте значно меншою мірою стосуються організації надання ефективної медичної допомоги, яка відповідала б сучасним медичним стандартам і потребам населення.

Нині переважна більшість українців не отримують своєчасного, ефективного та якісного медичного обслуговування. Понад 62 % наших співвітчизників хворіють щороку, у т. ч. до 7 % – із наступною втратою працездатності. Сезонними вірусними

¹⁵⁴ Як повернути чверть працездатного населення? *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/314659>.

хворобами щорічно вражаються 4–7 млн осіб¹⁵⁵ (у понад 200 тис. діагностуються різноманітні пневмонії). Понад 93 % смертей настають унаслідок неінфекційних ускладнень зі здоров'ям¹⁵⁶.

Епідемічна ситуація виявила значні недоліки в забезпеченні лікарень. Умовно готовими до прийняття пацієнтів із коронавірусною інфекцією виявилися лише 16 % ліжко-місць у країні¹⁵⁷, передусім через малокомплектність та віддаленість 75 % лікарень. Серед наявних ліжко-місць лише кожне четверте (27 %) було придатне для розміщення інфекційних хворих, причому забезпечення відповідним обладнанням та лікарями становило 12 %¹⁵⁸. Наприклад, кількість апаратів штучного вентилювання легень чи суміжного обладнання (апарати подвійного призначення) у країні в перерахунку на кількість населення у 4 рази менша, ніж у сусідній Білорусі. Очевидно, що спосіб утримання медичної системи, відповідно до якого державні ресурси рівноточно розподілялись на підтримку всіх ліжко-місць «універсальних» закладів вітчизняної охорони здоров'я, не віправдав свого головного призначення – збереження доступності медичної допомоги для всіх верств населення незалежно від соціального статусу й місця проживання.

Населення відчуває брак державної підтримки у питанні надання медичної допомоги, тому вимушене значною мірою брати участь у фінансуванні системи охорони здоров'я. За даними Держстату, понад 50 % (у 2018 р. – 50,4 %) усіх її ресурсів надходять з приватних джерел, в основному від домогосподарств. Через високий рівень бідності для багатьох українців медична допомога стає недоступною.

¹⁵⁵ Грип та ГРВІ в Україні: оперативна інформація / Український медичний часопис. URL: <https://www.umj.com.ua/article/172899/grip-ta-grvi-v-ukrayini-operativna-informatsiya-2>

¹⁵⁶ Розраховано за даними: Таблиці народжуваності, смертності та середньої очікуваної тривалості життя за 2018 рік : стат. зб. / Держ. служба статистики України. Київ, 2019. 66 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/08/zb_tabl_nar_2018.pdf

¹⁵⁷ Перелік лікарень для госпіталізації хворих на COVID-19 / Нац. служба здоров'я України. URL: <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/lirkarni-covid>

¹⁵⁸ Інфекційні хворі повинні розміщуватись у спеціалізованих інфекційних лікарнях чи відділеннях.

При цьому результати лікування, зважаючи на неефективне використання лікарських препаратів або необґрунтовану відмову у їх застосуванні, є сумнівними. Адже до 50 % ліків, які українці використовують, є симптоматичними препаратами або не мають доведеної клінічної дії, майже 11 %, за оцінкою ВООЗ, – фальсифікат¹⁵⁹.

Це робить для пересічних громадян сприйняття ризику захворювання на COVID-19 особливо гострим, що не може не впливати на суспільні очікування.

Розширення профілактики захворювань та посилення нагляду за обігом лікарських препаратів відбулося в Україні із запуском 2017 р. системи електронного рецепта та програми «Доступні ліки», запровадженням у 2018 р. інституту «сімейного лікаря» як комплексного спеціаліста з питань терапевтичної діагностики та педіатрії.

Наприклад, за підсумками пілотного проекту трансформації стаціонарної допомоги в Полтавській області, пацієнти заощаджують на ліках 10–62 % від розміру мінімальної пенсії та/або прожиткового мінімуму. Зросли в 1,5–2 рази зарплати лікарів, медичних сестер, фінансування лікарень первинної медичної допомоги. А фінансування спеціальної медичної допомоги збільшилося на 22–52 %¹⁶⁰. Також практикувалося поширення безоплатної допомоги на приватний сектор, було залучено стороннє фінансування на оновлення комунальних лікарень та їх устаткування, оновлено спеціалізовані лікарні, збільшена заробітна плата медперсоналу.

З 1 квітня 2020 р. медичні заклади України, попередньо змінивши форму власності на комунальне некомерційне підприємство (КНП), перейшли на фінансування за договором з Національною службою здоров'я України (НСЗУ)¹⁶¹.

¹⁵⁹ МОЗ України: що було, є і буде / М-во охорони здоров'я України : офіц. сайт. URL: https://moz.gov.ua/uploads/2/13773-transition_book_healthcare.pdf

¹⁶⁰ Звіт Національної служби здоров'я України за 2019 рік / НСЗУ. URL: https://nszu.gov.ua/storage/files/zvit-2019_1586443884.pdf

¹⁶¹ НСЗУ – національний страховик, який укладатиме договори із закладами охорони здоров'я та закуповуватиме у них послуги з медичного обслуговування населення.

Зокрема, на основі договору із НСЗУ передбачалося фінансування 27 пакетів медичних послуг, кожен з яких мав визначену вартість. У травні 2020 р., зважаючи на пандемію, НСЗУ додала ще 4 пакета медичних послуг, які стосувалися лікування COVID-19. На фінансування цих пакетів послуг було додатково виділено 15 млрд грн з державного бюджету. Проте ці заходи фактично спізнилися майже на місяць, бо у квітні ці медпослуги вже повинні були надаватися на місцях. За даними НСЗУ, 954 заклади з тих, що підписали договір, отримали з державного бюджету більше коштів, ніж у 2019 р. Щодо спеціалізованих лікарень, які переважно перебувають на балансі обласних чи міських рад, обласних центрів, то договори із НСЗУ уклали 29 обласних клінічних лікарень (які перебувають на балансі обласних рад). Із них 22 лікарні у 2020 р. отримають за Програмою медичних гарантій більше, ніж отримали за медичною субвенцією у 2019 р. Водночас 176 лікувальних закладів отримали до 10 % менше, ніж у 2019 р. за медичною субвенцією; 107 закладів – на 10–30 % менше; а 331 заклад (21 % від загальної кількості) – менше на 50 %. Така ситуація склалася через те, що засновники та керівництво лікарень не приділяли достатньої уваги підготовці закладу до другого етапу медичної реформи.

Недофінансування значої частини районних і міських лікарень наклалося на ситуацію з пандемією, що спричинило негативний суспільний резонанс. Розробники реформи передбачали можливість вирішення проблеми за рахунок додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я, яку отримують місцеві бюджети. Проте в державному бюджеті 2020 р. обсяг цієї дотації було скорочено фактично вдвічі. Водночас в умовах скорочення надходжень, у т. ч. зумовлених заходами з підтримки бізнесу в умовах карантину, місцева влада мала суттєво збільшити витрати на заходи щодо боротьби з пандемією, які не були передбачені бюджетом 2020 р. Ця ситуація створила загрозу невиплати належної заробітної плати медичним працівникам. Тому Президент України звернувся до МОЗ із дорученням невідкладно усунути помилки в медичній реформі.

МОЗ України запланувало виправити допущені під час планування реформи помилки. За інформацією міністерства, серед основних запланованих змін:

- забезпечення необхідного фінансування медичних закладів у перехідний період, ускладнений пандемією: усі заклади, які надають спеціалізовану та високоспеціалізовану медичну допомогу, отримають у 2020 р. фінансовий ресурс із державного бюджету не менший, ніж у попередньому році;

- *упровадження ринкової вартості медичних препаратів та послуг:* із 2021 р. будуть уведені нові медичні тарифи на пакети послуг з урахуванням збільшеної мінімальної заробітної плати (упродовж 2020 р. недофінансування з боку НСЗУ також частково зумовлювалося заниженим рівнем заробітної плати медичних працівників, визначеної відповідно до рівня мінімальної заробітної плати у 2018 р.);

- забезпечення якості та доступності вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та ефективного використання ресурсів у сфері охорони здоров'я в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України: в усіх областях буде завершуватися формування госпітальних округів.

Водночас потребують вирішення найгостріші проблеми медичної сфери, а саме:

- визначення суб'єкта утримання медичного закладу в рамках затвердження нового адміністративно-територіального устрою. Попри те, що надалі заклади медичної допомоги вторинного рівня фінансуватимуться із НСЗУ, невирішеним є питання, хто в подальшому візьме на баланс такі заклади. Це особливо актуально там, де засновником КНП є районна рада району, який укрупнюватиметься під час затвердження нового адміністративно-територіального устрою України, можливо, зі змінами функцій і повноважень;

- недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення медичних закладів. Відсутність у КНП на рівні районів (центральних районних лікарнях) сучасного медичного та діагностичного обладнання, комп'ютерної техніки для підключення медичної інформаційної системи для під'єднання до національної системи електронного здоров'я eHealth вимагає значних інвестицій на

старті та подальшого системного обслуговування. Водночас не всі громади та райони спроможні забезпечити належний рівень фінансування зазначених потреб;

- об'єктивна потреба в реорганізації чи перепрофілюванні окремих лікарень з огляду на невідповідність медичних закладів стандартам та вимогам. Не всі медичні заклади отримали новий статус КНП та ліцензії на надання відповідних медичних послуг. Це ставить під загрозу їх подальше існування, що, втім, часто є виправданим з огляду на низький рівень якості надання послуг. Також питання ліквідації стосується лікарень, які перебували на балансі відповідних міністерств, організацій (наприклад, Укрзалізниці та ін.), але розташовані в зоні дії інших міських лікарень. У такий ситуації рішення, які повинні прийматися на рівні відповідних ОМС (міських рад обласних центрів, міст обласного значення), матимуть суспільний резонанс, тому завчасно повинні бути сплановані та прокомуніковані;

- недостатня кількість лікарів та фахівців необхідних профілів, які би могли надавати конкурентні та якісні послуги в лікарнях на рівні районів, навіть якщо засновники можуть забезпечити якісне обладнання;

- недостатнє розуміння лікарями другої ланки медицини та пацієнтами змін, які запроваджуються реформою, що значно ускладнює її ефективну реалізацію.

Для забезпечення протиепідемічної стійкості суспільства необхідне проведення реальної медичної реформи з ефективним та вчасним реагуванням на сучасні виклики, що уможливить вихід на новий рівень якості надання медичних послуг.

Подальше реформування галузі охорони здоров'я має супроводжуватися розширенням номенклатури стандартів надання медичних послуг і доведенням до відома населення інформації про те, які послуги надаються державою безоплатно, які – за принципом співфінансування.

Адекватний розподіл фінансування в умовах обмежених ресурсів неможливий без повного аудиту поточних спроможностей медичних установ, закріплення за конкретними медичними закладами виключно тих функцій, які вони можуть виконувати

в повному обсязі, встановлення персональної відповідальності головних лікарів лікарень за відмову будь-кого з персоналу надавати медичні послуги з переліку затверджених для конкретного медичного закладу.

Найближчим часом одним із пріоритетів видатків на охорону здоров'я має бути максимально динамічне розширення спроможності діагностики COVID-19 шляхом закупівлі устаткування та обладнання нових вірусологічних лабораторій (у т. ч. ПЛР-діагностики). Необхідно також передбачити фінансування розробки та впровадження суміжних тест-систем для апаратів, призначених для тестування COVID-19 (після завершення пандемії деякі апарати можуть використовуватись для застосування інших тест-систем, наприклад визначення сумісності органів для трансплантації).

Закупівля засобів захисту для лікарів та іншого медичного персоналу, належне забезпечення ними лікарень населених пунктів усіх регіонів повинні супроводжуватися запровадженням протоколів використання засобів захисту медиками, їх щоденного застосування (ефективне застосування протоколів можливе лише за наявності таких засобів у належній кількості, формування відповідної медичної культури), безпечного знешкодження та подальшого знищення.

Перспективним напрямом розвитку медичної галузі є впровадження новітніх технологій у системі охорони здоров'я через автоматизацію процесів і функцій (формування історії хвороби за даними демографічного реєстру, даними електронних медичних книг, електронні лікарняні й рецепти, електронні черги), що уможливить вирішити проблему браку молодшого та середнього медичного персоналу, сприятиме економії на витратах у перспективі, підвищуватиме рівень технологічності галузі та зменшуватиме ризик контактних захворювань між пацієнтами.

3.2.7. Зміни в організації сфері освіти

Сфера освіти виявила високу адаптивність до заходів, запроваджених у зв'язку із поширенням пандемії COVID-19. Вищі та середні навчальні заклади досить швидко перепрофілювалися на формат онлайн-навчання. Okремі освітні

платформи дистанційного навчання розвивались і до корона-кризи, проте введення карантинних заходів змусило швидко перелаштувати професійну діяльність усіх педагогічних працівників, незалежно від рівня їхньої особистої цифрової грамотності (через що у скрутному становищі опинилися старші вікові групи) та предмету, який викладається (найскладніше було адаптуватися викладачам фізичної культури, хореографії, мистецтва та інших предметів, для викладання яких недостатньо лекційного формату).

Водночас повернення до переважання стаціонарного навчання є неминучим через низку причин.

1. Дистанційне навчання *не дозволяє повністю врахувати потреби дітей* при доборі способів викладу матеріалу, адаптуватися до рівня і темпів фактичного засвоєння знань. Особливо це стосується вчителів молодших класів, з підопічними яких кожного разу під час роботи потрібно налагоджувати відповідний психоемоційний зв'язок.

2. *Складність добору вірогідного методу перевірки* отриманих знань в умовах, коли учні й студенти мають можливість залучати сторонніх осіб до виконання тестових і контрольних завдань.

3. *Збільшення нерівності доступу до освіти*, що формується через відсутність (або ускладнену роботу) засобів зв'язку в сільській місцевості, нижчий рівень цифрової грамотності сільських учителів, різний рівень освіти батьків, на яких змістилася відповідальність за якість кінцевого засвоєння навчального матеріалу. Мережа середньої освіти в Україні на 64 % складається із сільських шкіл, де навчаються понад до 30 % школярів (до 1,2 млн осіб). При цьому за результатами підсумкової атестації за чотирма основними предметами сільська молодь у середньому майже на 20 % поступається рівнем знань середньому міському учневі¹⁶². І ця різниця збільшується зі зростанням віддаленості сільської місцевості.

¹⁶² Освіта в Україні: базові індикатори : інформ.-стат. бюл. / М-во освіти і науки України, ДНУ «Інститут освітньої аналітики». Київ, 2018. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyi-byuleten.pdf>

Ще в 2016 р. для зменшення розриву у якості освіти міських і сільських школярів було запроваджено ініціативу «Опорна школа», яка передбачала укрупнення сільських шкіл для надання повноцінних та якісних освітніх послуг для дітей з віддалених місцевостей та малокомплектних шкіл. Проте нині частка опорних шкіл становить лише 4,2 % від закладів середньої освіти у сільській місцевості¹⁶³. Ускладнення виникають насамперед через пов’язаність процесу формування шкіл (та, відповідно, проблеми із формуванням їхніх бюджетів та оптимізації чисельності педагогічного складу) із незавершеною реформою децентралізації. Зростає потреба в перегляді принципу фінансування закладів освіти за зразком реформи у системі охорони здоров’я.

Подальший розвиток освіти повинен відбуватися шляхом інвестування ресурсів у підвищення якості навчання через застосування новітніх технологій, у т. ч. готовності до подальшого проведення дистанційних занять у разі повторного введення карантину (локального чи загального), відповідного підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, збільшення доступності гарантованого рівня освіти для сільських школярів. Для цього необхідно:

- розробити й затвердити методичні рекомендації для надання освітніх послуг у режимі онлайн, які мають містити приписи щодо співвідношення годин, що відводяться на перегляд відеоуроків, проведення інтерактивних занять і самостійне виконання завдань учнями та студентами;

- реалізувати програми тестування вчителів початкової, загальної середньої школи та викладачів вищої та професійної ланок освіти щодо оцінювання фахових знань та умінь використовувати онлайн-ресурси та формувати за їх допомогою завдання для комплексної перевірки знань шляхом незалежного тестування, забезпечити отримання педагогічними кадрами відповідного сертифікату державного зразка.

¹⁶³ Заклади загальної середньої освіти МОН, інших міністерств і відомств та приватні заклади (2018/2019 і 2019/2020 н. р.) : інформ. бюл. / М-во освіти і науки України, ДНУ «Інститут освітньої аналітики». URL: https://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/ZZSO_19_20.pdf

В умовах широкого застосування практики онлайн-навчання перспективними вбачаються фінансування та популяризація онлайн-освіти дітей закордонних українців у закладах вищої освіти України в рамках встановлених квот на стаціонарне навчання. Зауважимо, що, за даними МОН, квоти на стаціонарне навчання закордонних українців в Україні не вибираються вже декілька років.

3.2.8. Пріоритети регіонального розвитку в період виходу з кризи

Як зазначалося вище, поширення COVID-19 в Україні найбільшими темпами відбувалося в регіонах, які тривалий час мають низькі показники соціально-економічного розвитку. Подальше зниження темпів розвитку таких регіонів унаслідок карантинних заходів і поширення пандемії призводитиме до подальшої стагнації їхніх економік та погіршення стану протиепідемічної стійкості.

У цьому контексті **важливим є врахування регіонального виміру особливостей динаміки галузей національної економіки в умовах коронакризи та глобальної економічної депресії**. Так, падіння попиту й цін на продукцію добувної промисловості, металургії, хімічної промисловості, важкого машинобудування, найбільш негативно позначається на регіонах Східної та (меншою мірою) Південної України, які вже послаблені шоками внаслідок тимчасової окупації частини Донбасу та анексії Криму. Це може створити соціальну напруженість через значну кількість зайнятих у згаданих секторах та ймовірне скорочення зайнятості й доходів тих, хто в них працює. Особливо це стосується міст і громад, які залежать від одного чи декількох великих підприємств, зупинка яких матиме мультиплікуючий ефект для пов'язаних супутніх сфер. На додачу це супроводжуватиметься зменшенням податкової бази громад цих регіонів.

Це змушує зосередити антикризову регіональну політику на сприянні розвитку депресивних регіонів. Також потребують оновлення поняття «депресивний регіон» та критерії його визначення з позицій сталості та інклузивності розвитку, удосконалення інструментів та розширення пріоритетів фінансування проектів,

що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку та інших визначених державним бюджетом програм, які реалізуються на рівні регіонів і громад. Важливим є також сприяння реалізації ресурсного потенціалу регіонів, які спеціалізуються на аграрному виробництві, зокрема регіонів Центру та Півдня України. **За невідворотного посилення волатильності економічної активності під впливом різних, у т. ч. пандемічних, кризових явищ ключовим трендом регіонального розвитку може бути диверсифікація регіональних економік зі зменшенням їх залежності від окремих базових галузей, подолання явища «мономісто».**

З огляду на значний кумулятивний ефект для суміжних секторів економіки важливу роль для пожвавлення господарств регіонів може відігравати прискорене відновлення внутрішнього туризму. Це зумовлює важливість привернення місцевої влади уваги до створення умов для початку літнього туристичного та оздоровчого сезону в Україні з урахуванням обмежень, спричинених епідемічними ризиками. Розвиток туристичної галузі, промоція туристичних об'єктів, забезпечення комфорних умов перебування здатні створити позитивний кумулятивний ефект для стимулювання розвитку громад, які мають на своїй території такі атракції. Це також сприятиме залученню інвестицій, створенню робочих місць, що позитивно позначиться на обсягах надходжень до місцевих бюджетів.

Сфера туризму значною мірою залежить від наявності та пізнаваності туристичних атракцій, їх логістичної доступності та попиту. Відновлення міжобласних перевезень у період традиційних відпусток є гарним приводом для подальшого розвитку рекреаційних послуг, різного видового туризму, сільського («зеленого») туризму тощо. За оцінками фахівців, для сфери туристичних послуг сезону періоду коронакризи будуть притаманні надання споживачами пріоритету щодо: вибору коротших термінів відпочинку, переважання індивідуального пересування (авто-туризм) та індивідуального розміщення, вибору оздоровчого, морського та сільського туризму, посилення уваги до питань гігієни. З урахуванням цих уподобань має будуватися й підтримка розвитку туризму з боку регіонів і громад.

У довгостроковому аспекті розвиток регіональних економік залежить від усвідомлення їх вразливості перед впливами епідемій та створення умов для протиепідемічної стійкості, які переважним чином формуються на рівнях регіонів та громад. Державна політика регіонального розвитку, так само як і регіональні стратегії розвитку, мають ураховувати ці тенденції і пропонувати реальні осяжні заходи щодо мінімізації ризиків погрішенні становища громад, районів та регіонів.

У довгостроковій перспективі слід приділити увагу розумному та сталому відновленню економік регіонів. Криза – це одночасно і можливість для зміни регіональних пропорцій, пріоритетів і спеціалізації в контексті подолання глобальних та локальних проблем на шляху до сталого розвитку.

Важливий аспект у прийнятті рішення щодо розвитку на засадах сталості – зниження викидів в атмосферу від стаціонарних джерел забруднення, яке зафіксовано в результаті обмежувальних заходів та зниження активності в промисловості й на транспорті. Це позитивно вплинуло на рівні захворюваності та смертності, що спричинені якістю повітря. Суб'єкти господарювання в цьому аспекті мають переосмислити економічну політику. Пандемія створила можливість поставити під сумнів те, що раніше сприймалося як норма¹⁶⁴. Тому **завданням для влади на всіх рівнях має бути не лише забезпечення умов для повернення людей до роботи, а й створення робочих місць у нових галузях низьковуглецевої циркулярної економіки.** Йдеться про ефективніші будівлі, енергоефективне виробництво, створення критичної інфраструктури в громадах, соціальне підприємництво на основі планування нового майбутнього.

Механізмом до розумного відновлення має бути місцева політика. Вона спонукатиме компанії до інвестування в пріоритетні сфери діяльності й розвитку власних стратегій та бізнес-моделей відповідно до вимог протиепідемічної стійкості, що дозволить уникнути або послабити негативний вплив майбутніх криз.

¹⁶⁴ Lockdown-driven boost to European air quality saves thousands of lives. URL: <https://theenergymix.com/2020/05/03/lockdown-driven-boost-to-european-air-quality-saves-thousands-of-lives>

Крім того, важливо розробити політику забезпечення тривалого функціонування економіки в умовах обмежувальних заходів. Така політика має підтримувати критичну локальну інфраструктуру, забезпечувати безпечне консервування тимчасово зупинених секторів, сприяти розвиткові секторів, які можуть розвиватися в умовах обмежувальних заходів, тощо.

За значного підвищення ролі соціальних інструментів у протидії пандемії та налагодженні ефективності життєдіяльності в населених пунктах неминуче постання питання перегляду пріоритетів та інструментів реалізації соціальної політики в контексті запобігання втратам людського капіталу. Тому перед сучасною регіональною політикою постає завдання, використовуючи можливості децентралізації на місцевому рівні, зосередитися на сприянні розвитку інновацій, мобілізації внутрішніх ресурсів, покращенні послуг та підтримці малих та середніх підприємств, уразливих верств населення. Для реалізації таких цілей регіональної політики, особливо у посткарантинний період, українському бізнесу потрібне розуміння важливості реалізації та забезпечення соціальної місії бізнесу.

Найактуальнішим у вирішенні цього питання є розвиток соціального підприємництва, здатного забезпечити пом'якшення або вирішення соціальних проблем певних груп людей, які внаслідок провалів (неспроможності) ринку і держави не мають доступу до життєво необхідних послуг. Цей вид бізнесу спрямований на одночасне вирішення і соціальних, і економічних завдань. Він має всі можливості змінити соціально-економічний розвиток міст, розвивати підприємництво зі значною користю та доданою вартістю на перспективу.

Європейська Комісія виокремлює декілька сфер, у яких працюють соціальні підприємства. Це, зокрема:

- інтеграція робочої сили – навчання та інтеграція, працевлаштування людей з обмеженими можливостями та безробітних;

- особисті соціальні послуги – здоров'я, добробут, медична допомога, професійне навчання, освіта, послуги з догляду за дітьми, послуги для людей похилого віку або допомога малозабезпеченим людям;

- розвиток територій у неблагополучних районах, віддалених сільських місцевостях, розробка схем ревіталізації промислових мікрорайонів у міських районах;

- інше – включно переробку ТПВ, захист навколошнього середовища, культури та історичної спадщини, розвиток спорту, мистецтва, науки, дослідження та інновацій, захист прав споживачів¹⁶⁵.

Соціальне підприємство в Україні визначається як організація, яка вирішує соціальні та/чи екологічні проблеми, її діяльність відповідає одному з таких критеріїв: працевлаштування вразливих груп населення; підтримання статутної діяльності громадських та благодійних організацій, благодійних фондів; фінансування окремих видів послуг для соціально вразливих груп населення; підтримка соціальних, культурних, спортивних заходів. Оскільки бізнес-діяльність соціального підприємництва в Україні вже має значний практичний досвід, вона може бути використана як потенційний механізм підвищення ефективності антикризових заходів.

3.2.9. Нові форми просторового розвитку

Коронакриза загострила проблеми малих громад і продемонструвала, що без укрупнення вони не спроможні забезпечити належний рівень життя. **Механізмом ефективного розв'язання спільніх проблем органів місцевого самоврядування великих міст і навколошніх громад-сателітів може стати взаємодія громад, зокрема щодо створення міських агломерацій.**

У Верховній Раді України 19 грудня 2019 р. було зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад (реєстр. № 2637). Оцінюючи новації законопроекту загалом позитивно, варто зазначити, що окремі його положення суттєво ускладнюють систему місцевого самоврядування (зокрема, через

¹⁶⁵ Growth. Sectors of the Social economy in the EU: Social enterprises / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en

наділення ради агломерації статусом представницького органу) і можуть призвести до правових колізій чи конфліктів інтересів депутатів, які представляють окремі складники агломерації. Водночас така форма співробітництва територіальних громад є раціональним варіантом вирішення проблем розвитку великих міст та їхніх сателітів, щільні урбаністичні зв'язки між якими не підлягають запереченню. Зокрема, це надважливо у питаннях протидії пандемії, під час якої тенденція щодо зменшення концентрації населення відіграє суттєву роль.

Слід зауважити, що середнє значення щільності населення України в областях становить 63,4 жителя на км², що є відносно низьким рівнем концентрації порівняно, наприклад, із країнами ОЕСР¹⁶⁶ та, незалежно від ризиків і недоліків агломерацій та переважання їх позитивних рис, передбачає *перспективу для подальшого розвитку урбанізованих територій в Україні*.

Великі та середні міста як центри локального, регіонального й міжрегіонального рівнів є потенційними точками економічного зростання, оскільки маютьвищу концентрацію всіх потенціалів розвитку. Великі міста є генераторами трендів розвитку, нових ідей, ініціаторами реалізації нових концепцій розвитку територій («розумні» міста, «креативні» міста, «зелені» міста, «міста, що навчаються» тощо). Переважно в містах уже працюють новітні елементи локального урядування.

В попередні століття розвиток міської інфраструктури визнавався не лише економічними потребами, а й необхідністю протистояти поширенню хвороб (спорудження водогону й каналізації, очисних споруд, планування вулиць, житлових будинків, медичних та шкільних установ з урахуванням санітарних вимог). Проте останніми десятиліттями просторовий розвиток України відбувався переважно стихійно, під впливом ринкових чинників. Як результат, накопичилися очевидні диспропорції між центром та периферією, великими та малими містами. Великі міста та обласні центри є осередками економічного, політичного та культурного

¹⁶⁶ Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні / OECD. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264301481-uk>

життя. У них високі стандарти життя, краща доступність до соціальних, освітніх і культурних послуг. Водночас вони мають вищі епідемічні ризики. Безпечніші ж в цьому сенсі менші населені пункти нерідко переживають економічний занепад, який супроводжується демографічними ускладненнями, відпливом кваліфікованих кадрів, погіршенням соціальних стандартів. Тому на початкових етапах навряд варто очікувати освоєння бізнесом надто віддалених територій, її глобальний тренд деурбанізації наймовірніше матиме в Україні форму *субурбанізації* – з розширенням приміських зон та просторовою розбудовою міських агломерацій.

Нехтування стратегічним підходом до просторового планування несе в собі ризики, які здатні впливати на протиепідемічну стійкість громад, а саме:

- інтенсивне житлове будівництво випереджає розвиток комунальної інфраструктури (водогонів, електромереж, тепломереж тощо), що створює додаткове навантаження на неї та ризики надзвичайних ситуацій;

- більшість установ, офісів організацій і компаній розташовані переважно в історичному центрі міста, що призводить до надмірного скучення автотранспорту та людей у цих районах. Ще складнішою є ситуація в містах, де в центрі зосереджені пам'ятки культури й архітектури, які відвідують туристи;

- щільна забудова здійснюється за рахунок «зеленої» зони, що призводить до погіршення стану атмосферного повітря, скорочення місць відпочинку, а це загалом спричиняє послаблення імунітету жителів міста;

- поява нових житлових масивів та новобудов найчастіше призводить до збільшення інтенсивності руху автомобільного транспорту на окремих ділянках міських та приміських автошляхів, пропускна спроможність яких не розрахована на велику кількість автомобілів. Це, своєю чергою, призводить до зростання шкідливих викидів в атмосферне повітря;

- поява нових житлових масивів не супроводжується розвитком громадського транспорту, у т. ч. електротранспорту (трамваїв, тролейбусів). Транспортне сполучення здійснюється переважно

за рахунок маршрутних таксі, яким притаманна особлива скученість пасажирів;

– великі відстані між спальними районами та місцем розташування адміністративних і промислових центрів створюють перевантаження транспортної системи та інфраструктури, велику залежність функціонування підприємств усіх сфер від міського та приміського сполучення;

– висока щільність розташування новобудов призводить до порушення санітарно-гігієнічних норм рівнів шуму, освітлення тощо;

– житлова забудова здійснюється без відповідного розвитку соціальної інфраструктури (шкіл, закладів охорони здоров'я, соціально-культурних об'єктів). Наслідком стає недостатня доступність відповідних послуг для населення;

– вищий рівень захворюваності з огляду на негативні епідемічні умови створює ризики для перевантаження системи охорони здоров'я великих міст;

– у приморських регіонах здійснюється забудова прибережної смуги, що збільшує антропогенне й техногенне навантаження на узбережжя, негативно впливає на стан екології моря, а також заважає доступу людей до пляжів;

– відсутність впровадження нових технологій сміттепереробки призводить до накопичення твердих побутових відходів, створення несанкціонованих сміттєзвалищ, захаращення зеленої зони, погіршення санітарних умов, що також може провокувати загострення ситуації із захворюваністю.

Разом із тим наявні просторові асиметрії потребують кращого управління та планування як у місцях збільшення населення, так і там, де воно зменшується. **Важливим викликом збалансуванню просторового розвитку є планування та розвиток сільських територій з урахуванням специфічних потреб запобігання епідемічним ризикам, що має уможливити:**

– уникнення надмірного відпліву населення до міст, що перевантажуватиме міста та позбавлятиме села ресурсів розвитку;

– підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектору, що сприятиме зміцненню спроможності сільських громад;

- зміцнення перспективи зворотних потоків міграцій із міста в село з поширенням можливостей дистанційної зайнятості;

- запобігання негативних впливів на епідемічну ситуацію в сільських регіонах унаслідок тимчасового прибууття до них міських жителів (до родин/батьків, на відпустку/канікули, до власних заміських будинків тощо).

Становленню ефективного просторового розміщення населення перешкоджає недосконалість міжміського транспортного сполучення. Через високу вартість внутрішнє авіаційне сполучення залишається малодоступним. У занепаді перебуває пасажирський водний транспорт (річкові та морські каботажні перевезення). Останнім часом відбулося скорочення кількості пасажирських потягів на залізниці, спостерігається тенденція до закриття малих станцій, яка може посилитися в умовах додаткових обмежень перевезення пасажирів. Унаслідок цього пасажирське сполучення між населеними пунктами здійснюється переважно за рахунок автомобільного транспорту, можливість використання якого критично залежить від нерозвиненості мережі та низької якості шляхів сполучення. Як результат, сформувалася диспропорція у рівні транспортної доступності різних населених пунктів, яка також впливає на рівень доступності до ключових об'єктів соціальної інфраструктури – опорних школ та базових закладів охорони здоров'я.

Отже, критично важливим комплементарним завданням просторового збалансування та об'єднання країни є потреба формування ефективної доступної транспортної системи, яка має забезпечити права громадян на вільне пересування, комунікацію та вибір місця проживання на всій без винятку території України.

Посилення ендогенних чинників зростання міст і регіонів може стати стимулом для співробітництва між регіонами та муніципалітетами. Цей процес в Україні поки що не вирізняється інтенсивністю. З огляду на слабке залучення міст до практики укладання договорів про співробітництво й регіональну нерівномірність укладання договорів інструмент міжмуніципальної співпраці є поки що недооціненим. Зокрема, за *даними моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого*

самоврядування, станом на 10.10.2019 р. було укладено 440 догово-рів про співробітництво між 1089 територіальними громадами¹⁶⁷.

Співробітництво територіальних громад в умовах ризиків настання нових хвиль коронакризи має отримати новий імпульс як важливий інструмент зміцнення спроможності й розвитку за рахунок економії фінансових ресурсів та згуртованості суміжних громад, підвищення якості надання послуг населенню на основі реалізації спільних інтересів та цілей. У перспективі співробітництво між територіальними громадами сприятиме активізації розвитку сільських ОТГ та міських агломерацій, усуненню недовіри та покращенню комунікації між містом і приміськими територіальними громадами. Міжмуніципальна співпраця підвищить конкурентоспроможність міських агломерацій і туристичну привабливість сільських ОТГ, відкриє можливості для залучення додаткових ресурсів.

3.2.10. Нові ролі й можливості громад та виклики для децентралізації

Громади можуть і повинні стати ключовими гравцями у боротьбі із зумовленими коронакризою критичними викликами в медичній, соціальній та економічний сферах. З огляду на проведену децентралізацію об'єднані громади вже мають широкі повноваження щодо протидії поширенню пандемії. Першочергово це стосується:

- допомоги та контролю у виконанні заходів соціальної ізоляції;
- надання основних соціальних послуг вразливим верствам населення (включно притулкам і центрам харчування);
- надання фіскальної допомоги (звільнення від місцевих податків та єдиного податку фізичних осіб – підприємців) платникам податків, на економічну діяльність яких вплинув карантин;
- спілкування із жителями, інформування про ситуацію, надання у разі потреби психологічної підтримки громадянам;

¹⁶⁷ Реєстр договорів міжмуніципального співробітництва / М-во розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/10/reestr-10.10.2019.pdf>

- консолідації видатків місцевих бюджетів на надзвичайні ситуації в галузі охорони здоров'я, їх узгодження з прийнятими на регіональному та національному рівні рішеннями, співпраці з владоювищих територіальних рівнях для отримання цільових позик, гарантій та додаткових трансфертів з чіткими та прозорими правилами розподілу¹⁶⁸;

- додаткового фінансування медичної галузі з місцевого бюджету, спрямованого на покращення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я та подолання COVID-19;

- сприяння зміцненню місцевих ланцюгів постачання продукції, контролю за цінами,

- створення комітетів та штабів з управління в умовах надзвичайної ситуації;

- сприяння створенню волонтерських програм для надання допомоги соціально незахищеним верствам населення тощо¹⁶⁹.

У середньо- та довгостроковому періодах завдання громад розширяються до участі у формуванні загальних зasad протиепідемічної стійкості, які висвітлюватимуться в наступному підрозділі.

Реалізація коротко-, середньо- і довгострокових завдань громад критично залежатиме від їх управлінської та функціональної спроможності, а отже, від продовження реформи децентралізації влади. Наразі пріоритетними завданнями у цій сфері є завершення процесу об'єднання громад, підвищення їх спроможності (що подекуди може передбачати об'єднання декількох раніше створених ОТГ), перехід до подальшого розширення повноважень громад із застосуванням механізмів секторальної децентралізації.

Пандемія поставила перед громадами проблему прискорення побудови комунікацій з мешканцями в умовах дистанційної роботи. Це створює сприятливі умови для розвитку й надання

¹⁶⁸ Pineda, E., & Radics, A. Subnational governments and coronavirus: five critical actions the IDB is supporting. URL: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/en/subnational-governments-and-coronavirus-five-actions-idb-is-supporting/>

¹⁶⁹ Практичний посібник для лідерів громад під час пандемії / ОТГ асоціація «Громади проти COVID-19». URL: <https://razom.hromady.org/ділимось-своїм-досягненнями/>

електронних публічних послуг, зниження організаційних витрат, у т. ч. під час попередження виникнення чи подолання наслідків епідемічних ситуацій. Дистанційне надання послуг спростиТЬ перетворення сільської ради на старостинський округ та допоможе сільському населенню, особливо людям похилого віку, з часом позбутися необхідності особистого відвідування органів влади для вирішення поточних питань.

У цей період варто переглянути функції та укрупнення районів. Імперативна вимога впровадження дистанційних форм надання відповідних публічних послуг, довідок, дозволів тощо нівелюватиме психологічне несприйняття фізичного віддалення районного центру та секторальних установ, які уповноважені здійснювати ці адміністративні дії.

Проте коронакриза стала серйозним викликом для завершения процесів децентралізації, посилюючи деякі наявні ризики децентралізації або додаючи нові. Найвагоміші з них – це:

- домінування локальних інтересів над загальнодержавними, що в умовах кризи здатне ускладнювати реалізацію загальнодержавної політики (у т. ч. в протиепідемічній сфері);

- існування «малих громад» за відсутності чітко визначеного центру (міста чи села), що формує високу ймовірність неспособності створити належні умови життєдіяльності для мешканців таких громад, особливо в умовах кризових та депресивних явищ у національній економіці;

- некомпетентність/непоінформованість органів місцевого самоврядування у визначені стратегічних векторів необхідної протидії епідемії, як-от: неефективність реалізації заходів з протидії пандемії, відновлення господарської діяльності, хибні пріоритети у витрачанні фінансових ресурсів тощо;

- суспільно-політичні ризики – виникнення конфліктів на підґрунті протиставлення політичних, бізнесових, культурно-етнічних чи інших інтересів, які можуть нести загрози подальшому розвитку громад.

Коронакриза значно сповільнила та ускладнила основні процеси, пов'язані з прийняттям важливих, але часто суперечливих рішень щодо реформи децентралізації, які потребують

системної комунікації та широкого обговорення в суспільстві як на національному, так і на регіональному рівні. Це стосується: затвердження перспективних планів формування територій громад областей, яке викликає значний резонанс у регіонах і нерідко потребує додаткових комунікацій з мешканцями території; затвердження нового адміністративно-територіального устрою України, конфігурацій нових укрупнених районів; прийняття відповідних законодавчих змін щодо перерозподілу функцій між різними рівнями виконавчої влади та місцевого самоврядування; запровадження інституту префекта. Україн необхідним є внесення змін до Конституції України, без яких неможливо сформувати ефективну владу на субрегіональному рівні. Неспроможність деяких регіонів переборювати наслідки коронакризи самотужки, нерівномірна ситуація в регіонах без належних превентивних заходів з боку центральної влади – усе це може бути використане противниками реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади на користь її згортання.

Ситуація ускладнюється наближенням чергових місцевих виборів, які повинні відбутися вже на новій адміністративно-територіальній основі та у нових законодавчих умовах. За епідемічних ризиків, поглиблення економічних проблем, звуження можливостей заробітку в населення формуються політичні уподобання та ставлення до різних гілок влади, складається відповідний рівень довіри або недовіри до них. І навіть незначне недотримання термінів прийняття необхідних рішень КМУ та Верховною Радою України при зниженні рівня довіри до влади ставить під загрозу можливість проведення місцевих виборів на новій адміністративно-територіальній основі та успішне завершення децентралізації у встановлені терміни. З іншого боку, прийняття швидких та не завжди якісно опрацьованих рішень в умовах неодноразової зміни керівництва профільного міністерства, без узгодження їх з громадянським суспільством, може негативно вплинути як на якість реформування, так і на довіру людей до нього, їхню загальну довіру до влади.

Додатковим ризиком для завершення децентралізації та для проведення місцевих виборів може стати ймовірна друга хвиля

епідемії, що може розпочатися восени. Це призведе до напруження під час проведення виборчої кампанії та може стати на заваді повноцінному проведенню самих виборів на демократичних засадах.

З метою забезпечення незворотності процесу децентралізації важливо невідкладно визначити ролі публічної влади на рівні регіону, району та громади, засоби інтеграції та координації між різними рівнями та закріпити це на законодавчому рівні – спочатку в концепції реформи, а в подальшому – у відповідних законах. Місцевий, регіональний та національний рівні можуть стати стратегічними партнерами у працюванні діяти швидко для подолання епідемічних ризиків та сприяння соціально-економічному відновленню регіонів.

3.2.11. Національні виміри протиепідемічної стійкості

Досягнення належного рівня національної протиепідемічної стійкості має бути результатом узгоджених дій щодо забезпечення спроможності системи охорони здоров'я та цивільного захисту запобігати й реагувати на загрози поширення інфекцій, які мають високий рівень контагіозності та небезпечності з точки зору коротко- і середньострокових негативних впливів на здоров'я та життя індивідуумів. **Жорсткість вимушених заходів карантинних обмежень у разі виникнення ризиків поширення таких інфекцій обернено пропорційна рівню національної протиепідемічної стійкості.**

Забезпечення протиепідемічної стійкості потребуватиме організації та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, що супроводжуються не лише оцінюванням їх ефективності з точки зору забезпечення громадського здоров'я, а також і прорахунком економічного ефекту від їх упровадження.

Наразі критичними точками у формуванні національної системи протиепідемічної стійкості, що потребують спрямованого впливу держави, є:

– забюрократизована системи управління, яка не забезпечує адекватного реагування на епідемічні загрози. Після ліквідації Державної санітарно-епідемічної служби (ДСЕС) функції

здійснення санітарно-епідемічного нагляду були розпорощені між Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державною службою праці, Державним закладом «Центр громадського здоров'я» МОЗ України, обласними лабораторними центрами МОЗ України, регіональними центрами громадського здоров'я. Ефективна система протиепідемічної стійкості потребує наявності чітких алгоритмів, які дозволяють уповноваженим органам влади (Міністерству оборони, Міністерству охорони здоров'я, Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державній службі з питань харчових продуктів та захисту споживачів, Державному агентству резерву) розпочати підготовку до протидії надзвичайній ситуації у визначеній сфері компетенції та контролювати виконання рішень представництв відповідних ЦОВВ на місцях. Водночас органи місцевої влади мають діяти в межах своїх повноважень, ураховуючи перебіг надзвичайної ситуації на підпорядкованій їм території. **Через брак міжвідомчої та міжсекторальної координації державна організаційна система протиепідемічної стійкості наразі відсутня як така;**

- незавершеність реформування галузі охорони здоров'я, що має результатом збереження фінансування галузі та окремих закладів охорони здоров'я, яке зорієнтоване на утримання неефективної структури, а не на результати роботи. Так і не було впроваджене обов'язкове медичне страхування, не пропонувалася жодна альтернативна система захисту пацієнтів від фінансових ризиків, пов'язаних із захворюванням;

- незадовільне інформаційно-аналітичне та науково-методичне забезпечення, яке спирається на паперовий медико-статистичний облік і звітність, унеможливлює комплексний моніторинг та оцінювання рівня протиепідемічної стійкості, не дозволяє змістити пріоритети з реагування і ліквідації на *попередження* ситуацій, що загрожують громадському здоров'ю та безпеці. Унаслідок дезорганізації цієї сфері діяльності та скорочення підготовки у закладах вищої освіти загальна кількість фахових епідеміологів у країні катастрофічно зменшилася (до 32,8 % від потреби 2011 р.), так само як і всіх інших фахівців, залучених

до системи епідеміологічного нагляду (вірусологів, бактеріологів, дезінфектологів, ентомологів, гігієністів). Сучасна епідеміологічна наука в Україні не тільки потерпає від хронічного недофінансування, відсутності сучасної матеріально-технічної бази та якісного кадрового забезпечення, але й не отримує фінансово підкріпленого запиту держави на сучасні розробки у сфері протистояння небезпечним захворюванням.

Унаслідок невизначеності темпів та гостроти поширення захворюваності на COVID-19 в Україні протиепідемічну політику практично повністю було підпорядковано забезпеченню медико-біологічної реакції на пандемічні ризики: поліпшення медичного обслуговування, у т. ч. медичної допомоги, медикаментозного забезпечення тощо. Забезпечення готовності лікарень, оснащення їх відповідним обладнанням та засобами захисту, розгортання національної мережі тестування – усе це необхідні, але не достатні засоби протиепідемічної стійкості. **З проходженням гострої «епідемічної» фази коронакризи (та до настання юмовірної другої хвилі захворювання) має відбуватися перенесення загального дискурсу політики на забезпечення громадського здоров'я в рамках протиепідемічної стійкості.**

За визначенням ВООЗ, медичні чинники (якість та своєчасність медичного обслуговування) впливають на стан здоров'я населення тільки на 8–10 %, генетичні – на 18–22 %, чинники, що пов'язані зі способом життя, – на 49–53%, станом навколошнього середовища – на 17–20 %. Тобто здоров'я людини майже на 70 % залежить від чинників, на більшість із яких сьогодні ані МОЗ, ані система охорони здоров'я безпосереднього не впливають.

З огляду на зазначене потребує впровадження **система державних правил, процесів та процедур управління детермінантами здоров'я на індивідуальному та популяційному рівнях**. Вона повинна спрямовуватися на моніторинг, нагляд та ризик-орієнтоване оцінювання чинників середовища життєдіяльності, які шкідливо впливають або можуть впливати на життя та здоров'я людини, їх пріоритизацію за ступенем небезпеки та підготовку управлінських рішень чи їх проектів на державному,

регіональному та місцевому рівнях для усунення чи мінімізації таких чинників.

Критичними залишаються також питання інституційного забезпечення системи охорони громадського здоров'я, підготовки нових управлінських та наукових кадрів для системи охорони громадського здоров'я, фінансування, планування та проведення наукових досліджень у цій сфері.

Система забезпечення громадського здоров'я має створювати умови для **запобігання** виникненню захворювань чи послаблення їх негативних наслідків. Майже увесь тягар практичного виконання цього завдання покладено на громади, оскільки кроки в цьому напрямі мають здійснюватися у сфері їхньої компетенції. Національна система охорони громадського здоров'я повинна взяти на себе координацію дій громад у цій сфері та об'єднання їх у загальнонаціональну систему заходів.

4. РЕЦЕПТИ¹⁷⁰

Перспективи подальшого розвитку України у коротко- та середньостроковій перспективі мають розглядатись у нерозривній єдності подолання безпосередніх наслідків коронакризи та карантинних обмежень, адаптації суспільства до функціонування економіки в умовах підвищених потенційних епідемічних ризиків і забезпечення стійкості та позитивної динаміки в умовах глобальної економічної депресії.

Ця мета має досягатися на основі відповідної гнучкої таргетованої політики економічного стимулювання та соціальної підтримки. Основним орієнтиром такої політики повинен бути пріоритетний розвиток економічних процесів, які слугують забезпеченню життєдіяльності країни та громадян, доходів громадян, державного та місцевих бюджетів, валютних надходжень.

Побудова сучасної економічної та соціальної політики має відбуватися відповідно до **стратегічних імперативів** – обов'язкових рамкових цілей стратегій, які зумовлюються поточним становом національної економіки, сучасними ризиками та викликами, потребами та вимогами суспільства.

Імператив перший. Динамізація економічного зростання. Прискорення темпів економічного зростання необхідне для відновлення у встановлені терміни докризових рівня та якості життя населення України, зменшення диспаритету в рівні життя з населенням країн ЄС, формування достатнього ресурсу для виконання основних функцій держави (оборони та національної безпеки, протиепідемічної безпеки, соціального захисту, екологічної безпеки тощо) та участі у глобальних процесах інноваційно-цифрових і технологічних трансформацій, які детермінують

¹⁷⁰ *Рецепт* – формула чи процедура виконання чогось; приписані ліки; рекомендації, які роз'яснюють припис лікаря (Див.: Webster's New World Dictionary. URL: <https://slovar-vocab.com/english/merriam-webster-dictionary.html>).

відповідний статус національної економіки у глобальному конкурентному середовищі, підтримання платоспроможності за державним боргом країни.

Імператив другий. Інклузивність економічного розвитку – участь усіх членів спільноти у створенні та отриманні результату й усвідомлення відчуття відповідальності за цей результат. На основі інклузивності стає досяжною якість економічного зростання. Завдяки останній можливими стають набуття суспільної підтримки антикризової політики держави та реформ, що проводяться, консолідація дій щодо забезпечення протиепідемічної стійкості, можливості зниження рівня соціальної напруженості, поступ у напрямку деолігархізації та детінізації економіки.

Імператив третій. Ендогенність – сприяння максимальній реалізації національного економічного потенціалу в умовах погіршення можливостей отримання позитивного ефекту інтернаціоналізації через глобальну депресію, ризиків посилення протекціоністських трендів у світі. Реальна ендогенність недосяжна засобами протекціонізму, а має формуватися на основі відповідних структурних змін національної економіки. Саме ці зміни уможливлюють підвищення продуктивності вітчизняних ресурсів, що створюватиме умови для здійснення економічним суб'єктом раціонального вибору на користь пріоритетного використання складових частин національного економічного потенціалу.

Імператив четвертий. Локалізація – залучення до економічного обігу не задіяних досі ресурсів, які доступні на регіональному рівні, посилення їх капіталізації. Локалізація має спиратися на формування на регіональному та місцевому рівнях «дружнього до розвитку» економіко-правового середовища, тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, генерує мережеві зв’язки, сприяє припліву до регіону інвестицій, реалізації людського капіталу регіону. Зміцнення економічної потужності регіонів та громад є запорукою інтегрального розвитку країни в цілому та забезпечення її належної протиепідемічної стійкості зокрема.

Імператив п’ятий. Інституціалізація. Важливо вибудувати інституційні механізми, які дозволяють оптимізувати реалізацію вищенаведених імперативів, досягти дієвості політики держави

за рахунок її «озброєння» сучасним інструментарієм. Дієвість та «інструментальність» економічної політики є основою створення умов для повноцінної реалізації права власності, тому інституціалізація має бути логічним доповненням стратегії формування правового середовища, яке гарантує «правила гри» для бізнесу.

Підпорядкування стратегування соціально-економічного розвитку зазначеним імперативам дасть відповідь на нагальні запити суспільства, до того ж дозволить уникнути ризиків популізму, зберегти та посилити суб'єктність соціально-економічного розвитку України, досягти узгодженості субординованих стратегій, які мають здійснюватися на принципах комплементарності, відображати системний характер впливів глобальної коронакризи та реалізувати основні рецепти її подолання.

4.1. Динамізація відновлення економічного зростання в умовах протиепідемічних обмежень та глобальної рецесії

Послаблення негативного впливу коронакризи в 2020 р., відновлення позитивних темпів зростання ВВП вже у 2021 р. та наступне їх прискорення до рівня не менше 5-6 % у рік мають стати основними стратегічними пріоритетами економічної політики. Їх реалізація потребуватиме узгоджених системних кроків, які формуватимуть цілісне макроекономічне середовище, сприятливе для економічного зростання. Структурна диспропорційність промисловості, що є причиною її неспроможності адекватно забезпечувати зростаючий попит на продукцію як споживчого, так і інвестиційного призначення, призводить до втрати значної частини потенціалу економічного зростання. Крім того, через цю диспропорційність консервується малоперспективна модель міжнародної спеціалізації України як виробника та експортера сировинної та низькотехнологічної продукції, посилюється залежність національної економіки від коливань глобальної кон'юнктури.

Щоб цього уникнути, має бути створено умови для динамічних структурних змін національної економіки, які

розвивають потенціал економічного зростання, забезпечать еволюцію якості останнього в напрямі інклузивності розвитку економіки, досягнення її конкурентоспроможності та стійкості проти ризиків економічного й неекономічного походження. Глобальні економічні трансформації, що стали наслідком упровадження протиепідемічних заходів, відкривають для української економіки можливості прискорення структурних зрушень та модернізації за умов швидкого реагування й вибору інструментарію економічної політики, який буде адекватний викликам, що існують.

Для досягнення цієї мети передбачається реалізація означених нижче стратегічних завдань.

I. Стимулювання економічного відновлення й розвитку основних секторів економіки з урахуванням секторальної специфіки їх рушій, наданням пріоритету тим складовим частинам, які спроможні забезпечити швидку динаміку, розширення зайнятості та зростання доходів працівників.

1. Відновлення позитивної динаміки промислового виробництва вимагає: втілення спрямованих на стимулювання внутрішнього споживання промислової продукції заходів; розвитку промислової та цифрової інфраструктури; заохочення структурних змін з використанням сучасного інструментарію промислової політики; посилення міжсекторального, міжрегіонального та міжнародного співробітництва; «розумної» спеціалізації регіонів України.

Для вирішення цих завдань необхідно:

- розглянути доцільність застосування під час кризового періоду пільгових (нульових) ставокзвізного мита на окремі види сировинної продукції, що є важливими для активізації виробничої діяльності промислових підприємств в умовах посткризового відновлення. Детальний перелік такої продукції слід сформувати після термінового діалогу з асоціаціями виробників;

- запровадити програму безвідсоткового кредитування промислових підприємств на технічне переоснащення з метою налагодження виробництва необхідної для успішного проведення протиепідемічних заходів фармацевтичної та санітарно-гігієнічної

продукції, засобів індивідуального захисту, медичної техніки, діагностичного та лікувального обладнання;

- забезпечити фінансування наявних державних інфраструктурних проектів та, за можливості, започаткувати нові з використанням матеріалів вітчизняного виробництва. Зокрема, важливо спрямувати інвестиції на облаштування промислової інфраструктури, у т. ч. майданчиків у межах індустріальних парків, які працюють;

- віднайти можливості збільшення частки продукції вітчизняного виробництва в державних закупівлях для підтримки національних виробників, що за сучасних умов може бути аргументовано положеннями статті 5 «Спеціальний та диференційний режим для країн, що розвиваються» Угоди про державні закупівлі СОТ (мається на увазі захист позиції щодо платіжного балансу, підтримка створення й розвитку вітчизняних галузей промисловості, розвиток малого підприємництва та присадибного господарства у сільських та віддалених районах; також ідеться про економічний розвиток інших секторів економіки тощо);

- розширити перелік вітчизняної техніки та обладнання, вартість яких частково компенсується з державного бюджету в рамках державних програм підтримки, поширивши цей механізм на інші галузі машинобудування, крім сільськогосподарського, а саме: виробництво промислового та шляхового обладнання, засобів транспорту, спеціальної техніки тощо, які потребують державної підтримки;

- удосконалити інституційні та фінансові засади розвитку індустріальних парків в Україні. Для цього слід внести зміни до Закону України «Про індустріальні парки» щодо запровадження їх підтримки коштами державного та місцевих бюджетів та визначення процедур отримання такої підтримки; забезпечити супровід інвестиційних проектів на всіх стадіях розроблення та реалізації, а також державну кампанію щодо залучення національних та іноземних інвесторів;

- удосконалювати функціонування внутрішнього ринку сировинної продукції з метою її здешевлення та полегшення

доступу до неї виробників. Спрямувати зусилля на подолання проявів монополізму, у т. ч. місцевого. Зокрема, реформування вимагають ринки металобрухту, деревини, промислових відходів;

– провести ревізію загальнонаціональної мережі оптово-збутових складів (баз) та логістичних мереж для забезпечення раціонального регіонального розподілу та цілорічного зберігання промислової продукції першої необхідності, що може бути швидко розподілена та доставлена до всіх населених пунктів у випадку поширення епідемій або запровадження карантинних заходів. За результатами ревізії прийняти рішення щодо необхідних заходів із розбудови оптово-логістичної інфраструктури в регіонах України;

– пришвидшити розроблення та впровадження регіональних стратегій смарт-спеціалізації для забезпечення пріоритетного розвитку конкурентоспроможних виробництв, збалансованого внеску регіонів у формування національних та інтеграцію до міжнародних ланцюгів доданої вартості з особливим сприянням формуванню в регіонах циркулярних ресурсоекективних моделей виробництва на основі посилення міжсекторальної співпраці.

2. Негативні наслідки від упровадження карантинних заходів, спрямованих на протидію поширенню COVID-19, вимагають швидкої реакції на зміни умов функціонування суб'єктів господарювання в аграрному секторі. Від результатів роботи цього сектору залежить продовольча безпека та якісне життя населення. З огляду на це першочерговими напрямами антикризової політики мають стати зусилля щодо відновлення порушених ланцюгів реалізації сільськогосподарської продукції й продуктів харчування, підтримки дрібних виробників, які найбільше постраждали від упроваджених карантинних заходів.

Для цього потрібно:

– забезпечити прискорене проходження сертифікації дрібнотоварних підприємств щодо міжнародних та європейських стандартів виробництва сільськогосподарської продукції з метою найшвидшого їх доступу до можливих каналів реалізації продукції на зовнішніх ринках;

- організувати методичну, правову та організаційну підтримку експорту сезонної аграрної продукції, виробленої дрібнотоварними виробниками (у т. ч. шляхом формування товарних партій продукції);

- у межах чинної програми підтримки агропромислового комплексу¹⁷¹ забезпечити підтримку розвитку сімейних фермерських господарств, передбачивши фінансове стимулювання трансформації особистих селянських господарств у сімейні фермерські господарства, у т. ч. на безповоротній основі, підтримку фермерів-початківців, стимулювання створення сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів тощо;

- на базі платформи Міністерства цифрової трансформації «Дія.Бізнес» створити спеціалізований ресурс для консультування фермерів та інших дрібних агровиробників з логістичних, правових питань здійснення електронної торгівлі, а також дотримання необхідних норм та обмежень під час торгівлі на продовольчих ринках;

- організувати навчальні онлайн-програми для формування навичок малих сільськогосподарських виробників у застосуванні технологій електронної торгівлі;

- забезпечити підтримку суб'єктів господарювання, які працюють в овочівництві, ягідництві, садівництві та переробній галузі, діяльність яких пов'язана з післязбиральною доробкою, зберіганням та реалізацією овочової, ягідної, плодової продукції;

- сприяти розвиткові місцевих сільськогосподарських ринків і ярмарків відповідно до протиепідемічних умов, створенню умов для зберігання, обробки та пакування сільськогосподарської продукції, а також перевірки її контролю її якості.

У середньостроковому періоді розбалансоване зростання аграрного сектору економіки через високу концентрацію земельних

¹⁷¹ Створення в державному бюджеті на 2020 р. спеціального Фонду боротьби з COVID-19 уможливлює впровадження нових бюджетних програм або дофінансування чинних зі спрямуванням фінансування на них із згаданого Фонду. Завдяки цьому вже протягом поточного року з'явиться можливість протидіяти негативним наслідкам коронакризи. Тому згадані в рекомендаціях цієї доповіді заходи бюджетної підтримки можуть розглядатися як такі, що спроможні мати й терміновий ефект.

угідь у користуванні великих аграрних формувань (агрохолдингів), сировинний характер аграрного експорту в умовах відсутності ринкової оцінки вартості та обігу земель сільськогосподарського призначення гальмує підприємницькі ініціативи в агросекторі, перешкоджає інклузивності сільського розвитку, створює ризики для повноцінного проведення земельної реформи.

Отже, *стратегічним завданням є диверсифікація розвитку аграрного виробництва на основі підвищення капіталізації та інвестиційної привабливості агропідприємств* завдяки запропонованню ринкового обігу сільськогосподарських земель, підвищенню рівня переробки виробленої агропродукції, диверсифікації агрорибництва для повного використання природно-кліматичних та людських ресурсів, заохоченню діяльності фермерських господарств, сприянню розбудові логістичних потужностей. Як наслідок – можливе перетворення аграрного багатства України зі своєрідного «ресурсного прокляття» на сучасну конкурентну перевагу, що сприятиме підйому інноваційного інклузивного розвитку національної економіки.

Для цього необхідно:

- розробити програму розвитку аграрного сектору економіки, яка передбачатиме завдання щодо підвищення ефективності ресурсів, котрі використовуються у сільському господарстві, змінення продовольчої безпеки держави, розвитку багатоукладності, нарощування експорту товарів з більшою доданою вартістю, інтеграцію аграрної політики із сільським розвитком (забезпеченням комфортних умов проживання на селі);

- розробити державну цільову програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів в Україні, у якій передбачити: державну підтримку членам сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу на етапах створення та становлення, а також у період просування сільськогосподарської продукції на ринок; заходи щодо поліпшення матеріально-технічної бази обслуговуючих кооперативів; надання пільгових кредитів за схемами, що застосовуються для сільськогосподарських товаровиробників, під солідарну відповідальність членів кооперативу;

- організовувати на постійній основі тренінги, семінари та курси для керівників і працівників сільськогосподарських підприємств, фермерів, мешканців різних населених пунктів (як селян, так і містян), які розглядають потенційну можливість працювати в аграрному секторі, з метою навчання нових ефективних підходів до господарювання в аграрному секторі, підвищення кваліфікаційних знань про сільськогосподарську кооперацію, розроблення змін до нормативно-правового поля, що регулює їхню діяльність, особливості ведення бухгалтерського обліку та оподаткування членів кооперативу, механізми державної підтримки їх розвитку;

- розробити й запровадити механізм довгострокового пільгового кредитування робіт із будівництва сучасних овочесховищ із частковим або повним відшкодуванням відсотків за рахунок коштів державного бюджету;

- сприяти залученню приватних інвестицій у будівництво та експлуатацію об'єктів аграрної інфраструктури шляхом звільнення від оподаткування коштів, вкладених як інвестиції у цей сектор, спрощення та цифровізації процедур щодо землевідведення та оформлення містобудівної документації, отримання декларацій, дозволів та введення об'єктів до експлуатації;

- розвивати несільськогосподарські види економічної діяльності в сільській місцевості. Для цього необхідно започаткувати реалізацію ефективних регіональних і місцевих стратегій та програм розвитку несільськогосподарських видів економічної діяльності на основі наявного ресурсного потенціалу та існуючих потреб у продукції і послугах конкретних сільських територій, упровадити пільгове оподаткування для новостворених підприємств на сільських територіях у разі інноваційного характеру їх виробничої діяльності, а також надання соціально необхідних послуг або здійснення інфраструктурного забезпечення цих територій;

- сприяти комплексному розвиткові села та збереженню його природного середовища. З цією метою виділення державних коштів має спрямовуватися на розвиток соціальної та інституційної інфраструктури села, що насамперед стосується фінансування освіти на селі, у т. ч. реалізації програм підвищення кваліфікації

учителів, комп’ютеризації шкіл і забезпечення їх необхідними транспортними засобами, поліпшення медичного обслуговування мешканців сільських територій, розвитку мережі сільських бібліотек, реалізації заходів збирання та переробки ТПВ, водопостачання та водовідведення тощо.

3. Забезпечення випереджаючого відновлення роботи транспортного сектору набуває критичної важливості у супроводі відновлення позитивної динаміки національного виробництва. Зволікання загрожує затягуванням посткризової депресії, а також переорієнтацією транзитних потоків до інших країн через неспроможність транспортного сектору надавати послуги у необхідних обсягах.

Для повноцінного відновлення роботи транспорту пропонується вжити такі першочергові заходи:

– забезпечити безперебійне функціонування та пріоритетний доступ українських виробників до логістичної інфраструктури для перевезень працівників та промислових вантажів, а також сприятливу для вітчизняних промислових підприємств політику державних перевізників, запровадивши тимчасовий мораторій на підвищення тарифів до стабілізації економічної ситуації в Україні;

– передбачити зменшення норми відрахування чистого прибутку, отриманого підприємствами транспортного сектору, що перебувають у державній власності, до Державного бюджету України до рівня, який забезпечуватиме їх здатність ефективно виконувати свої функції в умовах карантинних обмежень, у подальшому – здійснювати модернізацію основних засобів та підтримку експлуатаційних характеристик інфраструктури на необхідному рівні;

– імплементувати прогнозовану, збалансовану, прозору систему транспортних зборів і тарифної політики, яка задовольнятиме всіх учасників перевезень (насамперед у залізничному транспорті – за рахунок усунення перехресного субсидування витрат на перевезення пасажирів з прибутку від вантажних перевезень шляхом упровадження механізму фінансової компенсації місцевими громадами);

- розглянути можливість зниження ставок портових зборів на 50 %, що позитивно впливатиме на здатність українських портів залучати додаткові обсяги вантажів через наближення цього показника до середньоєвропейського рівня;
- забезпечити реалізацію положень Конвенції про процедуру спільного транзиту, упровадивши електронну транзитну систему, що поліпшуватиме умови здійснення транзитних перевезень територією України.

Для забезпечення розвитку транспортного сектору в посткризовому періоді вважаємо за доцільне реалізувати такі середньо- та довгострокові заходи:

- урегулювати умови та порядок роботи річкового та прибережного морського транспорту, що надасть змогу ефективніше використовувати потенціал внутрішнього водного сполучення, підвищуватиме конкурентоспроможність вітчизняного виробництва за рахунок зменшення логістичних витрат, поліпшуватиме можливості пасажирських перевезень;
- створити робочу групу з підготовки пропозицій щодо прискорення виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та країнами ЄС у сфері транспорту з метою максимального наближення умов функціонування вітчизняного транспортного сектору до європейських;
- створити однакові конкурентні умови роботи авіаційних перевізників на зовнішніх та внутрішніх маршрутах шляхом звільнення останніх від сплати ПДВ за умови, що ці кошти спрямовуватимуться як інвестиції в авіаційний транспорт або використовуватимуться для підвищення доступності авіаційних перевезень для населення;
- вивчити можливості участі України в міжнародних програмах отримання міжнародної технічної та фінансової допомоги з метою забезпечення безпеки руху, у т. ч. здійснюючи відновлення стану транспортної інфраструктури, для нарощування обсягів будівництва бетонних доріг, насамперед за рахунок налагодження ефективної співпраці з ЄБРР, ЄІБ, Азійським банком, Виконавчим агентством з інновацій та мережі та ін.;

– забезпечити законодавче підґрунтя для використання приватного тягового складу на залізниці, що дозволить ефективно нарощувати обсяги вантажних перевезень в умовах відсутності достатніх потужностей для цього у ДП «Укрзалізниця».

4. Окремої уваги потребує підтримка відновлення й розвитку туристичної галузі України як такої, що суттєво втратила внаслідок коронакризи і водночас має високе значення для територіального розвитку та високий рівень інклюзивності. Під час розроблення антикризових заходів для туристичної сфери пропонується врахувати рекомендації Глобального кризового комітету з туризму Всесвітньої організації туризму (UNWTO)¹⁷² для термінового вжиття урядами та приватним сектором заходів щодо управління кризою та пом'якшення наслідків; забезпечення стимулів та прискорення відновлення; підготовки до майбутнього. Також брати до уваги досвід інших країн стосовно вжитих заходів для подолання кризи в галузі та проводити системні консультації з учасниками туристичного ринку в Україні.

З метою відновлення й розвитку туристичної галузі пропонуємо:

– внести зміни до Постанови МОЗ від 21.05.2020 р. № 22 «Про затвердження Тимчасових рекомендацій щодо організації протиепідемічних заходів в готелях на період карантину у зв’язку з поширенням коронавірусної хвороби (COIVD-19)» у частині організації протиепідемічних заходів для аналогічних готелям засобів розміщення туристичної інфраструктури з відповідною їх категоризацією, а також визначити регламенти щодо протиепідемічної стійкості під час ймовірної другої хвилі пандемії й визначити матеріальну відповідальність за порушення встановлених правил;

– упроваджувати типові регіональні та місцеві програми зі спільним фінансуванням облаштування курортних і туристичних територій згідно із сучасними санітарно-епідемічними вимогами щодо водопостачання, водовідведення, прибирання та вивезення сміття, організації точок харчування, надання супутніх послуг, організації торгівлі;

¹⁷² Україна набула членства в UNWTO 20 жовтня 1997 р.

- забезпечити доступність та достовірність інформації про можливі обмеження подорожей та їх скасування залежно від ступеня епідемічної загрози;
- розробити механізми надання цільового пільгового кредитування на придбання автотранспорту підвищеної комфортності для використання в туристичних цілях та для обслуговування клієнтів курортно-рекреаційних закладів;
- сприяти впровадженню спеціальних пакетних транспортних послуг для клієнтів рекреаційних закладів, які допоможуть зменшити зовнішні контакти та спростити проїзд у разі потреби використання декількох видів транспорту (організація чартерних автобусних рейсів із великих міст чи залізничних вузлів тощо);
- сприяти розвитку державного замовлення у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, насамперед тих, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки. До цієї першочергової категорії пропонується додати дітей медичних працівників, а також працівників інших сфер, які під час проведення заходів із боротьби з поширенням пандемії працюють у посиленому режимі. Важливим є недопущення скорочення видатків з державного та місцевих бюджетів на організацію оздоровлення та відпочинку дітей, а також на підтримку дитячих закладів оздоровлення та відпочинку;
- упровадити механізми часткової оплати вартості путівок до закладів оздоровлення та відпочинку за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств для працівників. Сприяти залученню професійних спілок, об'єднань громадян та фондів до співфінансування путівок, із наданням пріоритетності оздоровленню дітей, представників груп ризику, осіб, які перенесли COVID-19 у тяжкій формі;
- забезпечити масштабне онлайн-рекламування курортів морського узбережжя України та Українських Карпат як регіонів із позитивним екологічним іміджем, призначене для осіб, які переорієнтовуватимуть свій попит на внутрішній туризм;
- надавати підтримку виробникам української місцевої крафтової продукції за регіонами походження як додаткової

туристичної атракції, а також з метою розвитку додаткових каналів збути через онлайн-інструменти market place;

– розробити й упровадити механізми гарантування відшкодування втрат туристів через скасування поїздки внаслідок посилення протиепідемічних заходів (за аналогом гарантування вкладів фізичних осіб). Серед таких механізмів передбачити надання ваучерів на скасовані бронювання, які діятимуть до кінця 2020 р.;

– рекомендувати та організаційно забезпечити використання отриманих місцевими бюджетами коштів від туристичного збору виключно на розвиток внутрішнього туризму, супутньої інфраструктури та покращення стану довкілля;

– сприяти розвиткові туристично-рекреаційних кластерів на основі природних зон та пам'яток культурної спадщини. При цьому врахувати можливість розкриття потенціалу ОТГ на прикордонних територіях через заохочення їх до участі в операційних програмах транскордонного співробітництва, а також конкурсах грантів, міжнародної технічної допомоги. Спонукати ініціювання облдержадміністраціями співпраці між агенціями регіонального розвитку, навчальними та науково-дослідними установами з метою залучення фінансування та консолідації зусиль на створенні туристично-рекреаційних кластерів;

– розширювати співпрацю з країнами Європи (передусім сусідами). З метою створення й упровадження спільніх туристичних маршрутів (і тематичних виключно) та спільногого просування туристичного продукту сприяти участі регіонів та міст України в міжнародних організаціях, як-от: Асамблея європейських регіонів, Конференція приморських регіонів Європи, Асоціація європейських прикордонних регіонів та ін.;

– сприяти збільшенню числа туристичних об'єктів та розробленню нових туристичних продуктів, що підтримують сільські регіони та громади, зокрема через створення мережі локальних музеїв у містах і селах (музеїв районів, мікрорайонів та вулиць, тематичних музеїв тощо), цілеспрямоване брендування територій;

– цілеспрямовано покращувати та забезпечувати доступність важливої для туристичної галузі супутньої інфраструктури, зокрема послуг зв'язку та доступу до мережі Інтернет, стану доріг

до курортних місцевостей, комунальної сфери, системи надання первинної медичної допомоги тощо;

– сприяти реалізації освітніх програм для представників громад, спрямованих на створення та популяризацію туристичного продукту, а також підготовку до написання грантових програм для залучення коштів у розвиток інфраструктури та туристичну промоцію регіонів, у т. ч. в рамках секторальних програм регіонального розвитку, програм транскордонного співробітництва¹⁷³.

ІІ. Сприяння зміцненню структурної адаптивності національної економіки з метою швидкого та ефективного пристосування до змін споживчого та інвестиційного попиту в період виходу з коронакризи та глобальної економічної депресії та посилення стимулюючої ролі цього попиту для економічної динаміки. Спрямування інвестиційної активності на цілі технологічного розвитку є одним із головних викликів для прискорення зростання економіки України.

Визначальним напрямом структурної корекції національної економіки є активізація інвестиційної діяльності, налагодження цілеспрямованих та результативних інвестиційних механізмів. Це вимагає: переосмислення державної інвестиційної політики, орієнтації її на завдання оновлення основних засобів; розблокування на цій основі технологічної модернізації; створення нових конкурентних переваг; підтримки нових сфер промислового виробництва та надання послуг; розвитку нових бізнес-процесів та форм організації діяльності; стимулювання інвестування сучасних перспективних (проривних) технологій; цифровізації економічної діяльності; підвищення ресурсоста енергоефективності. Засобами реалізації такої політики має стати формування нових механізмів акумулювання фінансових ресурсів на інвестиційні цілі, створення механізмів зниження

¹⁷³ Такі можливості можуть надавати платформи Міжрегіональної асоціації «Карпатський Єврорегіон», ініціативи «Європа Карпат», Європейського об'єднання територіального співробітництва «Тиса», Міжнародного плану басейну р. Тиса та Дунайської стратегії, програм ЄС/ПРООН, Despro, УФСІ, Програми ЄС: Європейського добросусідства та Східного партнерства та ін.

й розподілу ризиків інвестиційної діяльності через фінансові та фіiscalльні заходи.

Мають відбутися оптимізація та підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджетів усіх рівнів, посилення цільової спрямованості публічного інвестування.

Для цього доцільно:

- створити єдину систему проведення відбору, моніторингу виконання та механізму оцінювання ефективності інвестиційних проектів, які фінансиються за кошти державного чи місцевих бюджетів;
- створити електронний реєстр правил і процедур, пов'язаних із операціями з інвестиційними ресурсами, та забезпечити вільний доступ до нього, що сприятиме підвищенню прозорості державної інвестиційної політики;
- розробити й запровадити механізм публічної експертизи пропонованих інвестиційних проектів.

Потребує розбудови інтегрована система фінансових і фіiscalльних стимулів для розвитку інвестиційної та інноваційної активності приватного бізнесу.

Для виконання цього завдання потрібно:

- розробити пакети диференційованих податкових інвестиційних стимулів, що залежатимуть від типу та обсягів інвестицій, розмірів підприємств, цілей інвестицій, кількості новостворених робочих місць;
- розробити й запровадити бюджетну програму часткової компенсації відсоткових ставок підприємствам за середньо- та довгостроковими кредитами банків, які залучаються для фінансування інвестиційних проектів на тривалий термін (понад п'ять років);
- упровадити механізми часткового державного гарантування кредитів для малих і середніх підприємств, що залучають кредити в комерційних банків на реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів. Такі механізми повинні містити чіткі критерії визначення інвестиційних кредитів та умови надання гарантій за ними;
- запровадити спеціальні регуляторні та податкові норми для довгострокового інвестиційного кредитування комерційними

банками та здешевлення інвестиційних кредитів, зокрема зниження резервних вимог для інвестиційних кредитів;

- запровадити відтермінування або повне скасування сплати митних платежів для малих і середніх підприємств – імпортерів, які здійснюють придбання інвестиційних товарів іноземного виробництва для забезпечення реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, що за своїм змістом тотожне наданню безвідсоткових позик;

- здійснити розроблення програми кредитування імпорту сучасного обладнання для малих і середніх підприємств для цілей реалізації ними інвестиційних та інноваційних проектів відповідно до державних пріоритетів;

- скасувати ввізне мито на енерго- та ресурсоощадне обладнання, яке не виробляється в Україні;

- запровадити дієві заходи, які сприяли би налагодженню тривалої та продуктивної взаємодії промислових компаній і науково-дослідних установ і закладів вищої освіти в Україні.

Для досягнення цих завдань доцільно:

- а) розробити програму стимулювання співпраці малих підприємств із закладами вищої освіти й науковими установами за допомогою інноваційних ваучерів;
- б) розробити проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України в частині запровадження стимулів для підприємств, які фінансують наукові дослідження і розробки, що виконуються закладами вищої освіти та науково-дослідними інститутами;
- в) розробити порядок конкурсного відбору та фінансування Національним фондом досліджень України проектів з виконання наукових досліджень і розробок, які реалізуються на засадах спільногоФінансування підприємствами та науковими установами та/або закладами вищої освіти (університетами, академіями, інститутами);
- г) розробити положення щодо унормування питання розподілу прав інтелектуальної та промислової власності, створеної за результатами спільних наукових досліджень і розробок;

- надавати підтримку діяльності вітчизняних компаній у частині залучення на зовнішньому ринку нематеріальних активів (патентів, ліцензій, результатів досліджень і розробок) для активізації їх інноваційної діяльності;
- забезпечити законодавче унормування умов та особливостей діяльності стартапів в Україні, а також – спеціального податкового режиму діяльності таких компаній, передусім щодо залучення інвестиційного фінансування;
- стимулювати екомодернізацію та декарбонізацію промисловості шляхом цільового спрямування коштів від сплати екологічного податку на програми фінансування промислових підприємств, що здійснюють екологізацію та екомодернізацію обладнання;
- підтримувати розвиток державно-приватного партнерства у фінансуванні НДДКР у сферах декарбонізації важких індустрій, підвищення їх енергоефективності, екологічної та промислової безпеки, посилення цифровізації виробничо-збутових ланцюгів та обслуговування кінцевої продукції.

ІІІ. Розвиток інфраструктури та інститутів внутрішнього ринку, засобів його регулювання з метою оптимізації конкурентної взаємодії виробників і споживачів вітчизняної продукції, безперешкодного впливу зростання внутрішнього попиту як ключового драйвера ендогенного економічного зростання.

Політика розбудови внутрішнього ринку має враховувати особливості поточної ситуації. Це, зокрема, зміни уподобань споживачів, необхідність посилення санітарно-гігієнічних умов функціонування закладів роздрібної торгівлі, збереження безперешкодного доступу виробників до роздрібних торговельних мереж, вплив на формування стандартів споживання, які відповідають цілям посилення протиепідемічної стійкості суспільства, поширення принципів відповідальності споживання з точки зору сталого розвитку, сприяння поліпшенню якості й розвитку людського та соціального капіталу.

Насамперед має бути забезпечено можливість безперешкодного та безпечного функціонування закладів торгівлі в умовах дії протиепідемічних вимог.

З цією метою необхідно:

- упровадити протоколи допуску до функціонування закладів торгівлі, включно й продовольчих та речових ринків, які міститимуть об'єктивно обґрунтовані вимоги узбереження від можливого зараження клієнтів та персоналу (процедури дезінфекції, кількість людей у приміщенні, температурний контроль, застосування засобів захисту тощо);

- сформулювати й запровадити офіційні вимоги до функціонування служб доставки товарів у період карантинних заходів, дотримання яких дозволить зберегти їх діяльність в умовах імовірного вимушеного тимчасового посилення обмежувальних заходів;

- сприяти облаштуванню/модернізації закладів роздрібної торгівлі з метою забезпечення дотримання протиепідемічних вимог у довгостроковій перспективі, урахувати ці вимоги при введенні в дію нових або реконструйованих закладів;

- запровадити адресну кредитну та податкову підтримку придбання санітарно-гігієнічної продукції, обладнання, меблів тощо, необхідних для протиепідемічного облаштування закладів торгівлі.

Для безперешкодного доступу вітчизняних виробників до внутрішнього ринку як ресурсу розвитку має бути забезпеченено дієву підтримку конкурентного середовища й розвитку ринкової культури конкуренції.

Для цього потрібно:

- забезпечити ефективне застосування антимонопольних правил для протидії появі недобросовісних угод, укладених з метою викривлення ринкової конкуренції; залучати об'єднання підприємців та приватних осіб до виявлення проявів монопольної поведінки;

- посилити співпрацю з іншими державами у Європі та поза її межами для забезпечення ефективної співпраці у боротьбі з міжнародними картелями, що мають вплив на внутрішній ринок України;

- забезпечити превентивний антимонопольний нагляд за секторами економіки, що потенційно найбільше підлягають

тенденціям концентрування, з метою своєчасного контролю за процесами укладання угод щодо злиття та поглинань, які потенційно здатні зменшувати конкуренцію, іншими формами збільшення частки присутності на ринку при визнанні неминучої активізації цих процесів в умовах перерозподілу капіталу на користь ефективніших суб'єктів ринків унаслідок коронакризи та економічної депресії;

- розглянути можливість уведення механізму умовного схвалення для угод зі злиття та поглинань, коли залучені сторони зобов'язуються вживати заходи для запобігання спотворенню конкуренції (наприклад, продати частину об'єднаного бізнесу);

- забезпечити дієву взаємодію між інституціями, відповідальними за ринковий нагляд відповідності та безпечності товарів і послуг. Здійснювати щорічний моніторинг ринкового нагляду із належним висвітленням результатів для широкого кола споживачів;

- упровадити стратегію адаптації національної системи ринкового нагляду до нових механізмів такого контролю, що наразі запроваджуються для єдиного ринку країн ЄС.

Важливим напрямом розвитку та вдосконалення ринків є структурна трансформація споживання. Під впливом наслідків коронакризи, а також довгострокових технологічних і соціальних змін, завдяки цій трансформації формуються нові потреби та ринки, що бізнес має враховувати при плануванні розвитку. **Створюються можливості цілеспрямованого поліпшення якості споживання та на основі витіснення з ринків низькоякісних (часто завезених в рамках схем «сірого» імпорту), шкідливих товарів, «секонд-хенду» тощо, підвищення попиту на брендовані товари вітчизняного та місцевого виробництва.**

Втіленню цього напряму сприятиме:

- прогнозування попиту на традиційні та нові товари й послуги з урахуванням регіональних і територіальних преференцій, у т. ч. через запровадження регіональних програм розвитку, та забезпечення відкритого доступу до цієї інформації для суб'єктів бізнесу;

- укладення на конкурсній основі переліку перспективних інноваційних розробок вітчизняної науки, максимально найближених до очікувань, вимог та потреб споживачів, що виконуватимуться у середньостроковій перспективі; оголошення грантових та кредитних програм для впровадження таких новацій у виробництво та постачання внутрішнім споживачам;

- активна популяризація споживання товарів і послуг зі значним ефектом енергоефективності та формування відповідного попиту на ці товари й технології з боку бюджетного сектору економіки;

- популяризація споживання товарів для самодіагностики та зміцнення здоров'я (глюкометри, тонометри, масажери, побутове фізіотерапевтичне обладнання, тренажери тощо), сприяння впровадженню вітчизняних товарів та розробок у цих сферах;

- дестимулювання споживання товарів, шкідливих для здоров'я, з надмірним вмістом трансжирив, цукру, а також тютюнових виробів, продуктивним видається підкріплення інформаційних впливів запровадженням відповідної податкової (ПДВ) та акцизної політики;

- проведення інформаційно-рекламних кампаній під гаслом «Купуй українське!», подібних акцій на регіональних рівнях, пропагування екологічно чистої харчової продукції, місцевої продукції тощо.

Має надаватися сприяння розвитку торговельної інфраструктури, спрямованої на розширення, спрощення доступності та підвищення зручності придбання товарів і послуг внутрішніми споживачами.

Виконання цього завдання передбачає:

- подолання монополізації сфери роздрібної торгівлі великими торговельними мережами шляхом сприяння збереженню та розвитку малих торговельних точок, спеціалізованих точок продажу своєї продукції безпосередніми виробниками, муніципальних магазинів тощо;

- забезпечення стабільної роботи ринків вихідного дня, насамперед у великих містах, для забезпечення можливостей прямої реалізації сезонної продукції агропромисловими підприємствами;

– сприяння розвитку точок роздрібної торгівлі у малонаселених районах, віддалених селах, зокрема шляхом відкриття магазинів у партнерстві з громадами, поширення споживчої кооперації, організації виїзної торгівлі;

– розширення споживання через дистанційні мережі із широким зачлененням сільського населення (сприяння поширенню інформації про інтернет-магазини, замовлення через поштову мережу та ін.).

IV. Створення можливостей та умов для максимального розкриття експортного потенціалу, розширення кола суб'єктів, залучених до експортної діяльності, поліпшення якості товарної структури та географічної диверсифікації експорту, важливої для зміцнення стійкості економіки в умовах ризику глобальної кризи.

Повільне відновлення економічної активності, розширення заходів підтримки власних підприємств та імпортозаміщення в країнах – торговельних партнерах, посилення конкуренції не дають можливості Україні швидко повернути втрачені позиції на зовнішніх ринках. З метою компенсації втрати ринків увагу має бути зосереджено на освоєнні нових ринків, розширенні пропозиції товарів, попит на які зростатиме внаслідок коронакризи, особливо у контексті того, що піki захворюваності «перемістилися» до країн Південної Америки. Внаслідок відповідних зрушень у структурі національної економіки Україна має посісти гідне місце у глобальному поділі праці. Це позначиться на збільшенні постачань товарного експорту з високим вмістом доданої вартості, сприятиме опануванню нових ринків збуту, збільшенню частки торгівлі з ЄС у зовнішньому товарообігу держави, забезпечить економізацію взаємодії України в рамках регіональних об'єднань.

Збереження та розширення експортного потенціалу економіки потребуватиме активізації фінансової підтримки експортної діяльності.

Для цього необхідно:

– досягнути безперебійності автоматичного відшкодування ПДВ експортерам на основі мінімізації ризиків зловживань у цій сфері. Цьому, зокрема, сприятимуть: інформатизація засобів

оперативного виявлення недобросовісних звернень за відшкодуванням; розширення співробітництва податкових і митних органів у цих сферах, посилення фінансового контролю у сфері експортного ціноутворення, зокрема фінансового моніторингу зовнішньоторговельних операцій, які потенційно мають ознаки зловживань та фіктивності;

– досягти забезпечення повноцінного функціонування Експортно-кредитного агентства (ЕКА) для стимулювання роботи і підтримки експортерів, поширення функцій ЕКА на страхування товарних кредитів;

– запровадити державну програму часткового гарантування експортних кредитів для МСП, які постраждали внаслідок впливу карантинних заходів, уведених з метою протидії пандемії COVID-19;

– забезпечити підтримку платоспроможності МСП, які отримали кредити для здійснення експортної діяльності в період, що передував коронакризі, та зазнали негативного впливу від звуження попиту на зовнішніх ринках, запровадивши відтермінування сплати відсотків за такими кредитами на строк до шести місяців;

– розробити механізми зменшення витрат українських компаній щодо виходу на зовнішні ринки, зокрема віднесення на валові витрати видатків компаній на участь у виставках, ярмарках та інших презентаційних заходах;

– запровадити механізми часткового фінансування витрат на здійснення виходу на зовнішній ринок українських МСП, які лише розпочинають експортні операції (експортні стартапи).

В умовах обмеженості фінансових ресурсів, які держава спроможна спрямовувати на безпосередню підтримку експортної діяльності, важливу роль відіграватиме розбудова механізмів інформаційної, правової та методичної підтримки експортерів.

З цією метою передбачається:

– здійснення Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України моніторингу впливу поширення коронавірусу та заходів, які вживають країни щодо його протидії, на український експорт;

- розроблення під керівництвом Мінекономрозвитку у взаємодії із МЗС, іншими міністерствами та відомствами, у сфері відповідальності яких перебувають питання зовнішньої торгівлі, Торгово-промисловою палатою України, підприємницькими об'єднаннями навчальних програм; проведення спеціальних семінарів і тренінгів для представників МСП щодо умов здійснення зовнішньоекономічної діяльності, сучасних методів і механізмів управління експортними операціями, розвитку зовнішньоторговельного потенціалу фірми тощо;
- створення механізмів сприяння виходу на ринки країн Євросоюзу та інших країн світу малих і середніх компаній з оформленням необхідних документів за принципом «єдиного вікна», запровадження організаційних механізмів надання прозорої загальнодоступної інформаційно-правової підтримки з боку Мінекономрозвитку та МЗС для просування продукції на зовнішні ринки;
- надання методичної, правової допомоги у створенні експортних консорціумів малих та середніх підприємств, заохочення інших форм співпраці таких підприємств з великим бізнесом щодо участі у проєктах міжнародної кооперації;
- сприяння створенню маркетингових і сервісних мереж українських компаній на пріоритетних закордонних ринках, до яких доцільно залучати капітал і комерційні можливості авторитетних місцевих компаній та банків, що володіють інформацією про стан ринку й відповідними комерційними контактами;
- створення мережі регіональних центрів сприяння експорту, орієнтованих на надання інформаційних, консультаційних та маркетингових послуг для вітчизняних виробників в інформуванні щодо стану зовнішніх ринків товарів і послуг, вимог щодо якості продукції, її сертифікації, послуг із пошуку потенційних партнерів, організації експортних операцій;
- сприяння створенню й розвитку ринкових інформаційних систем, які надають інформаційні послуги щодо стандартів, технічних вимог до продукції на відповідних міжнародних ринках;
- дерегуляція процедур митного оформлення експорту на основі методології СОТ та усталених європейських практик для

зменшення кількості обов'язкових документів, необхідних для здійснення адміністративних процедур щодо митного оформлення під час експорту;

– прискорення впровадження дієвої системи електронного документообігу та планомірне впровадження безпаперових технологій в усіх сферах діяльності митної служби;

– розроблення механізму прискорення митних процедур на основі укладання угод з митними службами країн – основних торговельних партнерів щодо спільног проходження процедур, обміну інформацією стосовно ризикових угод тощо;

– використання механізмів СОТ для вирішення торговельних суперечок з країнами-партнерами; проведення консультацій з партнерами по СОТ з метою вироблення спільног алгоритму дій щодо запроваджуваних окремими країнами – членами СОТ протекціоністських заходів;

– активізація переговорів з країнами ЄС про суттєве збільшення розміру квот на імпорт продукції українського походження в межах механізмів, передбачених Угодою про асоціацію;

– запровадження «зустрічного» квотування та інших протекціоністських дій стосовно країн, які проводитимуть недружню торговельну політику щодо України;

– економізація діяльності дипломатичних місій: спрямування їх роботи на активний пошук перспективних партнерів та співпрацю в цій сфері з вітчизняними діловими об'єднаннями, закордонними представництвами національних торговельно-промислових палат та асоціацій;

– забезпечення системної підтримки засобами економічної дипломатії національних експортерів на зовнішніх товарних ринках (у т. ч. перспективних, обсяги реальної торгівлі на яких поки є незначними): укладення двосторонніх міждержавних угод щодо спрощення митних процедур, участі представників бізнесу у дво- та багатосторонніх переговорах з економічних і торговельних питань, обстоювання національних економічних інтересів у відповідних міжнародних організаціях, оперативне реагування на торговельні конфлікти з метою їх якнайшвидшого врегулювання;

- сприяння поглибленню транскордонного співробітництва, зокрема на основі участі українських суб'єктів у діяльності єврорегіонів, розширення прав місцевих органів влади в цьому процесі, широкого застосування до транскордонної співпраці малого та середнього бізнесу;

- формування програм міжнародного співробітництва України на провідних напрямах науково-технологічного розвитку та участі вітчизняних суб'єктів господарювання у міжнародній науково-виробничій кооперації на основі інформаційної та організаційної підтримки взаємних контактів наукових та науково-виробничих установ;

- інвентаризація додаткових можливостей щодо розвитку співпраці, які надає Угода про асоціацію України та ЄС, у т. ч. визначення перспективних можливостей та програмування участі України в реалізації Стратегії ЄС «Renaissance of Industry for Sustainable Europe» для розширення контактів між відповідними інституціями України та ЄС і з окремими країнами ЄС щодо ознайомлення з європейським досвідом, навчання управлінського персоналу, організації тренінгів і стажувань для представників бізнесу та органів державного управління, інформатизації управлінських процесів, удосконалення на цій основі програм технічної допомоги, що надається Україні європейськими донорами;

- посилення економічної складової чинних інших міждержавних регіональних об'єднань, учасником яких є Україна, зокрема Організації Чорноморського економічного співробітництва, ГУАМ, відносин вільної торгівлі з іншими (окрім Росії) країнами СНД, актуальність яких може зрости внаслідок міжнародних санкцій проти Російської Федерації.

4.2. «Перезавантаження» підприємництва

Розвиток підприємництва відіграє важливу системну роль у послабленні негативного впливу коронакризи на економіку України, ендогенізації економіки в умовах ризиків глобальної економічної депресії. На основі реалізації національного підприємницького потенціалу створюються передумови прискорення

економічного зростання завдяки повноті гнучкого та ефективного застосування в економічний обіг наявних економічних ресурсів, відбувається підвищення інклузивності економіки, суттєво розширюються можливості збільшення доходів та добробуту громадян.

Водночас для реалізації цих системних завдань важливо подолати успадкований від перехідного періоду «базарної» ринкової економіки тренд сприйняття підприємництва переважно як соціального явища, засобу індивідуального заробітку та альтернативи зайнятості в секторі найманої праці. Має бути подолано тенденцію здрібніння бізнесу, забезпечене сприяння у розбудові екосистеми розвитку та акселерації малого (у т. ч. мікро-) бізнесу, створення системи розвитку компетенцій. Останні мають допомогти підприємцям посісти належні місця в процесі інноваційного розвитку, продемонструвати лідерство в економічній та управлінській ефективності, здобувати перемоги у конкурентній боротьбі на внутрішньому та міжнародних ринках.

Коронакриза та глобальна економічна депресія, суттєво підвищуючи ризики підприємницької діяльності, значно дестимулюють підприємництво в Україні. Створюються умови для поглинання або витіснення дрібного бізнесу, якій постраждав від коронакризи, з ринків, посилення монополізації окремих секторів економіки чи локальних ринків. Це вимагатиме спеціальної підтримки адаптаційної спроможності малого бізнесу, організаційно-економічного сприяння в започаткуванні й розвитку власної справи, послідовності та системності упровадження антикорупційних заходів у регуляторній сфері, ширшого застосування електронного урядування, прискореного упровадження фінансових механізмів сприяння розвитку малому бізнесу, створення механізмів сприяння його інтернаціоналізації в контексті Угоди про асоціацію України та ЄС. З метою підтримки поширення практики підприємницької діяльності має бути послаблено ризики започаткування власної справи: невдала спроба започаткувати бізнес не повинна призводити до руйнування особистого життя через втрату попереднього майнового статусу.

Для досягнення зазначених цілей передбачається реалізація зазначених стратегічних завдань.

1. Сприяння гнучкості та адаптації форм діяльності малого бізнесу до викликів періоду коронакризи. Дії у відповідь на посилення невизначеності зовнішнього та внутрішнього середовища вимагають адаптації бізнес-стратегій до динамічного перебігу пандемічної ситуації. Вимушенні протиепідемічні обмеження орієнтують виробничі системи підприємництва на освоєння виробництва та каналів дистрибуції нових видів продукції, без опанування яких забезпечити прибутковість і конкурентоспроможність буде проблематично. Стійкість бізнесу в умовах коронакризи досягатиметься через спроможність ефективно функціонувати як офлайн, так і онлайн, використовуючи альтернативні варіанти діяльності.

З огляду на зазначене державна політика розвитку підприємництва повинна сприяти всебічному прискоренню цифрових трансформацій на основі ширшого використання програмних продуктів та інформаційних технологій в управлінні та бізнес-процесах малого бізнесу, поглибленню спеціалізованих знань і компетенцій.

Завдяки вжиттю відповідних заходів можливо стане забезпечити досягнення таких цілей:

- активізації торгівлі онлайн – підтримки поширення відповідних технологій потребуватиме перенесення в онлайн-простір з урахуванням специфіки онлайн-торгівлі «традиційних» регуляторів ринку: механізмів захисту прав споживачів, протидії недобросовісній конкуренції, запобігання поширенню контрабандної та контрафактної продукції. Дотримання цих умов має забезпечити безпеку добросовісних учасників онлайн-торгівлі, ефективне конкурентне середовище, сприяти залученню покупців;

- розвитку нових рішень та інструментів для переведення бізнес-процесів в онлайн (демонстрацій товарів та послуг, експертних дискусій у форматі «круглих столів», прямих ефірів з індустріальних об'єктів, переговорів, презентацій тощо) з цільовою підтримкою бізнес-проектів щодо впровадження дистанційних форм діяльності через державні програми кредитної та грантової підтримки малого бізнесу;

- сприяння створенню регіональних кластерів малих підприємств для реалізації спільних комерційних цілей та зменшення витрат на логістику. Це потребуватиме вдосконалення нормативно-правової бази щодо функціонування кластерів, сприяння інформаційній підтримці об'єднання, інтеграції кластерних підходів до реалізації державних та місцевих інвестиційних проектів, публічно-приватного партнерства.

2. Продовження дерегуляції підприємництва з метою зменшення непродуктивних втрат на дотримання регуляцій, забезпечення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду та контролю за заподіяну шкоду суб'єкту підприємництва неправомірними діями або бездіяльністю.

Цьому сприятиме запровадження партнерських відносин держави та бізнесу за допомогою використання таких інструментів:

- упровадження практики інформування про основні зміни до законодавства (наприклад, через оприлюднення на платформі «Дія.Бізнес» або на вебсайті Офісу розвитку МСП) з метою допомоги інституційно слабким мікро- і малим підприємствам;

- розширення можливості комунікацій із владою через державно-приватний діалог шляхом проведення консультацій під час обговорення проектів нормативно-правових актів, оприлюднення проектів документів на офіційних вебсайтах, організації засідань тематичних робочих груп, створення громадських рад із залученням галузевих бізнес-асоціацій;

- вивільнення часових та трудових ресурсів для спрямування на пожвавлення ділової активності бізнесу шляхом спрощення й здешевлення податкового та митного адміністрування на основі поширення використання інформаційних онлайн-технологій.

3. Інтеграція малого бізнесу до реалізації стратегічних завдань економічного відновлення. Йдеться насамперед про імпортозаміщення (через місцеву та регіональну виробничу кооперацію, надання вітчизняному бізнесу конкурентних переваг у публічних закупівлях); боротьбу із безробіттям (через розбудову малих фермерських господарств, транскордонної співпраці, створення спільних підприємств); ощадливе використання природних ресурсів, сортування та переробку сміття тощо. Така

інтеграція може передбачати включення малих підприємств до програм закупівель, поширення на них заходів податкового стимулювання, створення консорціумів із державними та комунальними підприємствами тощо.

4. Сприяння збільшенню частки малого бізнесу в галузях промисловості. Інструменти державної політики мають посилити позиції малого бізнесу на внутрішньому ринку, а також сприяти формуванню в Україні «мікромультинаціональних» компаній, здатних конкурувати на зовнішніх ринках та інтегруватися до глобальних виробничих ланцюгів.

Для цього необхідно:

- сприяти розвиткові кооперації малих підприємств з величими підприємствами та іншими МП завдяки стимулюванню аутсорсингу з боку великих промислових підприємств із залученням МП для постачання проміжної продукції та послуг, а також формуванню кластерів малих підприємств, у рамках яких державна підтримка буде спрямована на розбудову та спільне використання учасниками інноваційної та промислової інфраструктури, уможливлюючи реалізацію масштабніших проектів;

- стимулювати залучення малого бізнесу до реалізації державних та регіональних економічних програм і стратегій шляхом закріплення у вимогах до проектів, що реалізовуються в рамках цих програм, умов щодо участі визначеної частки малих підприємств;

- сприяти інтернаціоналізації МП шляхом підтримки їх експортної діяльності, ініціювання регіональних об'єднань МСП та їх приєднання до міжнародних мереж, зокрема Enterprise Europe Network (найбільшої мережі ЄС із підтримкою розвитку МСП, що забезпечує інформаційно-аналітичну, консультативну та організаційну підтримку підприємствам понад 60 країн світу щодо розбудови міжнародного партнерства та виходу на нові ринки, розвитку інноваційної діяльності), тощо;

- забезпечити кредитне та податкове стимулювання створення мінівиробництв та мінізаводів у металургії, харчовій промисловості, деревообробці тощо, що вимагають значно менших обсягів інвестицій, швидко реагують на зміни ринкової кон'юнктури;

- удосконалювати організаційну підтримку малого бізнесу шляхом упровадження онлайн-інструментів та платформ, що забезпечуватимуть взаємодію з органами влади, іншими підприємствами та організаціями; розміщення пропозицій та записів на продукцію, послуги, винаходи; отримання консультацій та правової допомоги; просування продукції на ринках; залучення інвестицій та інтеграції до ланцюгів доданої вартості; інформування щодо можливостей участі у міжнародних програмах (Horizon 2020, COSME та ін.), проектах та мережах.

5. Розвиток сільськогосподарського підприємництва.

Привабливість вибору селянином офіційного статусу підприємця має бути підтримана доступністю для нього переваг учасника прозорих ринків продукції та засобів виробництва, поширення на селянське господарство, що набуло підприємницький статус, переваг одержувача державної допомоги або учасника цільових програм розвитку певних напрямів господарювання (наприклад, сімейних ферм), суб'єкта спрощеної системи оподаткування та обліку. **Тому чинна нині державна політика розвитку малого сільськогосподарського виробництва повинна бути суттєво переглянута.**

Для цього потрібно:

- розробити та погодити з ключовими заінтересованими сторонами зміни та доповнення до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства» та інших нормативних актів, які передбачали би доступ усіх виробників до програм державної підтримки, надаючи пріоритетну підтримку малим сільськогосподарським виробникам трудоємних та природооощадних виробництв та іншим напрямів;

- забезпечити своєчасне і в повному обсязі фінансування державної підтримки фермерських господарств і кооперативів, надаючи інформаційну, правову та методичну підтримку з питань її отримання;

- сприяти розвиткові обслуговуючої сільськогосподарської кооперації, насамперед збутової, що надасть змогу формувати партії товарів, котрі відповідатимуть запитам мережевих та дрібних продуктових магазинів;

- розробити державну програму підтримки страхування малих форм господарювання в аграрному секторі, передбачивши впровадження нових страхових продуктів, а також інструментів зниження ризиків;

- розробити навчальні онлайн-програми надання консультаційних (дорадчих) послуг для малих сільськогосподарських виробників з метою вдосконалення навичок у застосуванні технологій господарювання та управління, поліпшення доступу до фінансів, інвестицій, ланцюгів доданої вартості, зокрема для супроводу програм підтримки;

- сприяти виробництву та впровадженню сучасних засобів малої механізації та автоматизації виробничих процесів, оптимізованих для малого аграрного виробництва;

- розробити державну програму заходів щодо підтримки агросектору у розвитку внутрішньої переробки та перепрофілювання частини виробництв на імпортозаміщення окремих груп товарів.

4.3. Адаптація ринків праці

Неоднозначність впливу нових економічних реалій, зумовлених наслідками коронакризи, на ситуацію на ринках праці вимагає запровадження системних і диференційованих управлінських заходів. Вони, з одного боку, сприятимуть підтриманню рівнів зайнятості та створенню в економіці робочих місць, а з іншого – забезпечуватимуть належний захист прав та інтересів працівників.

Магістральним напрямом державної політики має стати **досягнення стійкої позитивної динаміки добробуту населення, яке працює**, на основі забезпечення гідної праці та розширення продуктивної зайнятості. Внаслідок заохочення проактивної поведінки на ринку праці мають зростати економічно незалежні контингенти підприємців, представників креативного класу та розробників інноваційних продуктів. Водночас відповідальність найманіх працівників за підтримку власної професійної конкурентоспроможності полягатиме в безперервному

осучасненні своїх фахових навичок і підвищенні рівня компетентності, як у системі освіти протягом життя, так і під час розбудови «горизонтальної кар'єри». Логічне доповнення трендів поширення гнучких форм зайнятості механізмами сприяння компетентнісній адаптації працівників до нових вимог і встановлення балансу інтересів роботодавців та працівників сприятиме переходу реалізації вітчизняного людського потенціалу на якісно новий рівень, що забезпечить його визначальну роль у динаміці посткризового відновлення економіки та досягнення її антикризової стійкості.

Для досягнення зазначених цілей передбачається реалізація кількох стратегічних завдань.

1. Сприяння розширенню гнучкості форм зайнятості.

Необхідність забезпечення безперервності функціонування економіки (як суб'єктів бізнесу, так і державних організацій та установ) в умовах перманентних ризиків зовнішнього й внутрішнього середовища вимагає поширення інноваційних форм зайнятості без фізичної присутності або з епізодичним відвіданням робочого місця.

Основні завдання державної політики у цьому напрямі:

- удосконалення нормативно-правового поля відповідно до потреб трудових відносин нової якості – закріплення у трудовому законодавстві різних форм нестандартної зайнятості, прав та обов'язків сторін, що виникають у зв'язку з використанням нестандартної зайнятості;
- державне стимулювання розвитку дистанційної занятості (у нормальніх умовах – роботи змішаного типу) у формальній економіці, передусім у державному секторі; розроблення та затвердження стандартів надання державних послуг (включно й освіти) дистанційно;

– закріплення в трудовому законодавстві необхідності визнати в трудовому договорі можливість (або її відсутність) виконувати роботу відповідно до цього договору дистанційно;

– встановлення рекомендованих регламентів переходу підприємств і організацій на дистанційний режим роботи у випадку ризикових ситуацій;

- упровадження найкращих практик використання нестандартних форм зайнятості та прогресивних форм організації праці у державному секторі;
- упровадження податкових стимулів (як для роботодавців, так і працівників) щодо легалізації неформальних трудових відносин; законодавча підтримка індивідуальних трудових відносин, поширення яких суттєво підвищить загальний рівень гнучкості національного ринку праці;
- інституційне закріплення політики державного захисту самозайнятості населення та мікропідприємництва;
- встановлення вимог до організації робочого місця в умовах дистанційної зайнятості;
- упровадження зниженої ставки ЄСВ (у межах відрахувань до фондів соціального страхування, крім Пенсійного фонду) для підприємств, які у трудовій угоді з працівниками передбачають пункти щодо можливості здійснювати роботу дистанційно, збереження робочого місця під час оголошення карантину, зобов'язання роботодавця розділити з працівником видатки, пов'язані з організацією роботи вдома або доїздом до робочого місця у випадку накладення обмежень на роботу громадського транспорту, тощо¹⁷⁴.

2. Сприяння адаптивності працівників до структурних зрушень ринку праці шляхом розвитку професійної освіти. Стимулювання роботодавців до створення та підтримки ефективної системи професійного розвитку персоналу на виробництві сприятиме продовженню періоду активного та якісного трудового життя. Підвищення ефективності профорієнтаційної роботи на основі прогнозування потреб економіки у робочій силі забезпечить результативніший вибір молоддю професійних траєкторій та поліпшення структури підготовки кадрів закладами освіти. Ураховуючи високі темпи старіння населення України, важливо здійснювати популяризацію навчання упродовж життя серед

¹⁷⁴ Такий працівник з меншою ймовірністю стане безробітним, знижується також імовірність отримання виплат через тимчасову втрату працевдатності, що «економитиме» кошти відповідних фондів.

людей старших вікових груп, розширювати мережу центрів «університетів третього віку».

Реалізація цього завдання передбачає:

– сприяння покращенню якості освітніх послуг закладів професійної (професійно-технічної) освіти шляхом формування внутрішньої системи вдосконалення навчальних програм та створення мережі незалежних (зовнішніх) кваліфікаційних центрів оцінювання і визнання результатів навчання, присвоєння та підтвердження відповідних професійних кваліфікацій;

– стимулювання розвитку державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти шляхом залучення роботодавців до співфінансування та спільного управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти, упровадження й поширення дуальної освіти для підвищення рівня професійної мобільності працівників;

– забезпечення відповідності освітніх нормативів змісту професійних стандартів на основі залучення роботодавців до розроблення освітніх програм та формування процедури оцінювання результатів навчання випускників закладів професійної (професійно-технічної) освіти;

– включення до професійних компетенцій знань і навичок роботи в умовах дистанційної зайнятості (де це передбачає професійна діяльність);

– розроблення центрами професійно-технічної освіти Державної служби зайнятості освітніх програм для отримання навичок і компетенцій, необхідних для започаткування власної справи;

– сприяння розвиткові системи професійної орієнтації школярів для збалансування попиту та пропозиції на ринку праці;

– розроблення методики формування регіонального замовлення на підготовку кадрів професійно-технічної освіти на основі прогнозування потреб ринку праці у професійних кваліфікаціях для підвищення ефективності діяльності регіональних рад професійної (професійно-технічної) освіти.

3. Удосконалення соціального захисту працівників в умовах нестандартної зайнятості та структурного безробіття.

Основною умовою цього є залученість працівників до формального ринку праці. Підприємства та організації, які використовують працю надомних працівників, можуть легко приховувати незадекларовану працю від контролюючих органів, що є суттєвим фактором збільшення рівня неформальної зайнятості.

Поширення соціальних гарантій на працівників, зайнятих на умовах нестандартної зайнятості, має відбуватися за такими напрямами:

- упровадження інструментів стимулювання переходу працівників у формальний сектор (підвищення мінімальної заробітної плати, перехід від індивідуального оподаткування доходів до оподаткування доходів домогосподарств з відповідними пільгами на утриманців, участь у системі обов'язкового медичного страхування та в обов'язковій накопичувальній пенсійній системі, подовження оплачуваного терміну декретної відпустки тощо);
- подальший розвиток нормативно-правового поля щодо гнучких форм зайнятості в частині розширення можливостей вибору виду і форм зайнятості в роботі за професіями і на посадах, робота на яких може виконуватися дистанційно;
- посилення відповідальності роботодавців за невчасну виплату заробітної плати.

У процесі подолання коронакризи та виходу з глобальної депресії **автоматизація виробничих процесів та упровадження технологій, що не потребують участі людей, спричинятимуть структурні втрати робочих місць.** У цьому випадку відновлення зайнятості потребуватиме коригування структури пропозиції робочої сили. Це вимагає заходів, орієнтованих на створення нових робочих місць та зміну кваліфікації робочої сили відповідно до нових вимог. Для задоволення зміненого попиту на робочу силу необхідно стимулювати розширення доступу працівників до програм розвитку, щоб допомогти працівникам набути навичок у нових секторах.

Це потребуватиме:

- розширення податкових стимулів для компаній, які забезпечують навчання працівників власними силами або оплачують їх навчання чи перекваліфікацію на базі закладів вищої освіти;

- стимулювання інвестицій у навчання протягом усього життя та професійну підготовку;
- підтримки гнучкіших форм розвитку навичок, також і ширший доступ до можливостей електронного навчання, розвиток онлайн-курсів навчання;
- розроблення інноваційних рішень щодо використання цифрових інструментів для навчання та підвищення кваліфікації, опанування нових навичок.

4. Сприяння зайнятості на основі розширення місцевих ринків праці. Місцеві органи влади повинні активніше використовувати організаційні та фінансові можливості для створення нових робочих місць, надання субсидій і податкових пільг за рахунок коштів місцевих бюджетів підприємцям, які беруть активну участь у процесах працевлаштування, здійснюють на своїх підприємствах за власні кошти підвищення кваліфікації чи перепідготовку спеціалістів.

Пом'якшення ситуації на локальних ринках праці на територіях із спеціалізацією у виробництві товарів сільськогосподарського призначення потребує реалізації заходів, спрямованих на розширення можливостей для створення додаткових робочих місць за рахунок державного стимулювання та підтримки розвитку аграрного виробництва, у т. ч. органічного, та несільськогосподарських видів підприємницької діяльності.

Розвиток місцевих ринків праці може бути забезпеченено завдяки:

- стимулюванню економічної активності населення регіонів та громад шляхом покращення можливостей для поєднання сімейних і професійних обов'язків (work-life balance) на основі вдосконалення соціальної інфраструктури (зокрема, догляду за дітьми дошкільного та молодшого шкільного віку), забезпечення інклузивної зайнятості осіб з особливими потребами; подовження періоду трудової активності для осіб передпенсійного та пенсійного віку (зокрема, у гостродефіцитних професіях);

- досягненню покращення якості зайнятості на основі створення високопродуктивних робочих місць (із вищим вмістом

доданої вартості) у пріоритетних секторах регіональної економіки, визначених на засадах смарт-спеціалізації;

– стимулюванню розвитку публічно-приватного партнерства для реалізації проєктів розбудови об'єктів соціальної інфраструктури; стимулюванню розвитку соціальних підприємств у регіонах та місцевих громадах;

– покращенню інформаційного забезпечення аналізу розвитку регіональних та місцевих ринків праці, розробленню методичних зasad створення регіональних обсерваторій ринку праці, що матимуть на меті моніторинг розвитку регіональних та місцевих ринків праці, формуватимуть інформаційну базу прогнозування потреб роботодавців та пропозиції робочої сили.

5. Сприяння працевлаштуванню трудових мігрантів, які повернулися до України. Заходи невідкладного та стратегічного характеру, спрямовані на мінімізацію ризиків повернення заробітчан та використання його позитивного потенціалу для економіки, мають здійснюватись і на внутрішньополітичному, і на міжнародному рівнях. Лише комбінація різноманітних заходів, що потребує скоординованих зусиль різних відомств та органів влади різного рівня, здатна забезпечити синергетичний ефект.

Першочерговим завданням є пом'якшення соціальних ризиків від повернення мігрантів в Україну. Це має передбачати сприяння у вирішенні проблеми їхньої зайнятості як шляхом працевлаштування, так і у спосіб відкриття власного бізнесу, забезпечення доступу до соціальної допомоги, на яку ці громадяни мають право відповідно до закону.

Для цього необхідно:

– одержати реальні оцінки стосовно чисельності «поверненців», особливо в регіонах, охоплених масовою міграцією, їх складу та потреб, залучивши до цієї роботи органи місцевого самоврядування, регіональні підрозділи системи державної служби зайнятості;

– налагодити моніторинг ситуації на ринках праці основних країн призначення українських трудових мігрантів, становища на ньому громадян України з метою прогнозування подальшого розвитку міграційних процесів;

- сформувати базу даних щодо мігрантів-«поверненців», які потребують роботи, та базу даних робочих місць із тимчасовою зайнятістю; налагодити обмін інформацією та співпрацю між місцевими підрозділами системи державної служби зайнятості у тих регіонах, де мігрантів найбільше, та областей, де існують можливості працевлаштування мігрантів на тимчасових, сезонних, аварійних, громадських роботах тощо, сприяти внутрішній трудовій міграції;

- активізувати роботу соціальних служб із забезпечення доступу мігрантів та членів їхніх родин до соціальної допомоги, на яку вони мають право відповідно до чинного законодавства;

- забезпечити колишнім трудовим мігрантам консультаційну та правову допомогу (а також укладання відповідних міждержавних угод з країнами основної міграції з України) у реалізації трансферу на Батьківщину прав на пенсійне забезпечення, набутих за кордоном.

Обмеження міжнародної мобільності при збереженні високого попиту на працівників з України на міжнародному ринку праці, передусім сезонних, надають можливість домовлятись із споживачами української робочої сили про вигідні для держави та її громадян умови працевлаштування за кордоном. У переговорах з країнами-реципієнтами необхідно наполягати на гарантіях трудових прав мігрантів, укладенні угод про їхні соціальне та пенсійне забезпечення, захист на випадок захворювань, у т. ч. на COVID-19. На цій основі можливе започаткування практик організованої циркулярної міграції для виконання взаємно цікавих проектів, а також програм сприяння поверненню мігрантів та підтримки їх реінтеграції на Батьківщині.

Для використання позитивного потенціалу повернення та для поступового зменшення міграційних інтенсій доцільно:

- ураховувати новітні міграційні виклики під час розроблення планів протидії кризи на загальнонаціональному та на регіональному рівнях, передусім у регіонах, охоплених най масовішою міграцією;

- розробити державну програму реінтеграції мігрантів-«поверненців», передбачити дієві механізми реалізації відповідних

положень Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», передусім у сфері інвестиційного використання зароблених за кордоном коштів;

– заохотити провідні фінансові установи країни до розроблення пакета фінансових послуг, адресованих мігрантам та їхнім родинам, які би передбачали заходи щодо стимулювання приватних валютних переказів, фінансові гарантії в разі переказів заощаджень мігрантів, накопичених за кордоном;

– розробити порядок звільнення від митних зборів особистого майна, а також товарів виробничого призначення, які ввозяться в країну мігрантами-«поверненцями» для відкриття та розширення власного бізнесу.

4.4. Проактивні антикризові напрями грошово-кредитної політики

Відновлення ділової активності та зайнятості, збільшення доходів та покращення споживчих настроїв населення, стабілізація курсової та інфляційної ситуації, підвищення довіри до фінансової системи та активізація кредитної активності банків у рамках антикризової політики держави визначальною мірою залежать від упровадження адаптивної грошово-кредитної політики.

В умовах глобальної економічної депресії виключення грошово-кредитної політики з числа проактивних інструментів є неприпустимим. На основі зниження ризиків для стабільноті переважної більшості банків має бути подолано слабку дієздатність банківської системи у забезпечені кредитування економіки, насамперед інвестиційних процесів. Розблокування проактивної грошово-кредитної політики шляхом застосування комплексу інструментів, що поєднують засоби інфляційного таргетування з усуненням чинників, які формують (прискорюють) інфляційні тренди, послідовне зниження рівня облікової ставки як орієнтира для здешевлення кредитних ресурсів, що надаються комерційними банками, мають сприяти **швидкому розширенню кредитування економіки**. Останнє, своєю

чергою, є принципово важливим для забезпечення структурної адаптивності економіки в умовах ризиків та викликів глобальної економічної депресії.

Реалізація зазначених цілей передбачає виконання сформульованих нижче завдань.

1. Потрібність спрощення кредитування розвитку. Має відбутися створення інституційних та інструментальних передумов для переорієнтації активних операцій банків на кредитування підприємств реального сектору економіки.

Заходи, що сприятимуть реалізації цього завдання:

– розбудова механізму структурного рефінансування комерційних банків, що передбачає диференціацію ставок рефінансування залежно від структури кредитного портфеля комерційних банків (його відповідності завданням стимулювання інвестицій, збільшення зайнятості, активізації експортної діяльності, імпортозаміщення, розвитку депресивних регіонів тощо). Подібний механізм, зокрема, напрацьовано у Європейському центральному банку. Це запровадження диференційованих ставок рефінансування комерційних банків залежно від структури їхніх кредитних портфелів – програми Targeted Longer-Term Refinancing Operation¹⁷⁵;

– залучення державних банків до кредитування на ринкових засадах модернізаційних проектів, що мають стратегічне значення;

– звуження через відповідні регуляторні інструменти можливостей отримання комерційними банками прибутків на кредитуванні спекулятивних операцій (зокрема, на валютному ринку), а також на ринку споживчого кредитування;

– запобігання зниженню конкурентності ринку банківських послуг унаслідок їх надмірної концентрації в рамках найбільших банків, що потребуватиме провадження Нацбанком «антимонопольних» регуляцій;

– створення інституційного підґрунтя спеціалізованого цільового кредитування, насамперед інвестиційного та експортного,

¹⁷⁵ Targeted Longer-Term Refinancing Operations (TLTROs) / European Central Bank. URL: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implment/omo/tltro/html/index.en.html>

а також інноваційного, іпотечного, регіонального, комунального, малого бізнесу, на основі формування спеціалізованих банків з урахуванням необхідності специфічних регуляторних вимог до них;

– поступове (на тлі стабілізації ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках) зниження рівня облікової ставки як орієнтира для здешевлення кредитних ресурсів для реального сектору економіки;

– уведення економічного нормативу (на рівні 10–15 % загальних активів), що регулюватиме максимальну частку активів банку, інвестованих в ОВДП (як варіант, частку активів, інвестованих у державні цінні папери загалом, включно із сертифікатами НБУ, на рівні 30–40 %);

– підвищення доступності програм довгострокового кредитування індивідуальних споживачів під інвестиційні потреби, зокрема підвищення енергетичної ефективності житла, житлове будівництво, отримання освіти тощо, а також фізичних осіб – підприємців для інвестицій у започаткування й розвиток власного бізнесу;

– запровадження до кінця 2020 р. для малого бізнесу кредитних канікул та реструктуризації наданих кредитів, у т. ч. за рахунок Програми «Доступні кредити 5-7-9 %» для мікро- та малих підприємців;

– розроблення державної програми кредитування підприємств малого та мікробізнесу у вигляді овердрафту для виплати зарплат підприємцями, що мають від 5 працівників під 0,1 % на термін до 12 місяців без застави, за умови офіційної виплати заробітної плати й відсутності звільнень працівників протягом 6 місяців.

2. Оволодіння сучасним інструментарієм підтримання інфляційної та валютно-курсової стабільності, який відповідає системності сучасних дестабілізаційних ризиків. Шляхом забезпечення ефективного функціонування механізмів ціноутворення та курсоутворення в посткарантинний період має бути досягнуто послаблення інфляційних та девальваційних трендів. Це уможливить розблокування проактивної грошово-кредитної політики.

Реалізації цього завдання сприятимуть такі заходи:

- посилення спроможності фінансового сектору до ринкової «стерилізації» частини надлишкової грошової маси, що перебуває на руках у населення та в розпорядженні юридичних осіб, через розширення спектра цінних паперів для роздрібного продажу та розвиток фінансової інфраструктури, зокрема страхової мережі;
- сприяння вільному та рівному доступу всіх учасників ринків до інформації про ціни й товарні пропозиції;
- розроблення й упровадження у співпраці з органами регіональної та місцевої влади заходів щодо розвитку оптових та роздрібних торговельних мереж з метою протидії їх монополізації, досягнення рівномірності доступу споживачів до їхніх послуг;
- сприяння зниженню витратності економіки (зокрема, проектам енергозбереження);
- контроль над економічною обґрунтованістю тарифоутворення у сферах природних монополій при поетапному приведенні адміністративно регульованих цін до економічно обґрунтованих рівнів;
- застосування за потреби практики державних закупівель і товарних інтервенцій для регулювання цін на соціально чутливих ринках;
- відмова від рекапіталізації державних банків шляхом поповнення їх статутних фондів за рахунок ОВДП, що в подальшому монетизуються та збільшують грошову пропозицію поза механізмами рефінансування;
- перегляд депозитних ставок у бік зростання, у т. ч. за валютними вкладами, скасування оподаткування ПДФО відсоткових доходів;
- забезпечення відповідності обмінного курсу гривні параметрам, що закладені в державний бюджет, шляхом недопущення неочікуваної ревальвації, яка стимулює зростання імпорту, погіршує показники експорту, податкові та митні надходження.

3. Змінення стійкості банківської системи в умовах посилених ризиків як основи динамізації кредитування та безперебійного й ефективного функціонування банківської системи в умовах посилених ризиків посткарантинного відновлення шляхом

забезпечення збалансованої та «здорової» структури активів і пасивів банківської системи з точки зору строків та видів валют, достатності капіталу, якості кредитного портфеля.

Заходи, що уможливлюють реалізацію означеного завдання:

- забезпечення необхідним рефінансуванням банків, у яких констатується значне падіння обсягу пасивів;
- перегляд економічних нормативів, обов'язкових для виконання банками, зокрема нормативів ліквідності, для кризового періоду; тимчасове незастосування штрафів до банків-порушників;
- сприяння збалансованості валютної структури банківських кредитів і депозитів за рахунок зниження доларизації кредитного та депозитного портфелів банківської системи до рівня, нижчого за 35 %, шляхом уведення нового економічного нормативу для банків;
- відновлення капіталізації банківської системи шляхом приведення нормативів капіталу у відповідність до вимог Базеля III, досягнення у перспективі рівня достатності капіталу банківської системи вище ніж 10 %;
- сприяння зміщенню акцентів із споживчого на корпоративне кредитування шляхом посилення регуляторних вимог на ринку споживчого кредитування: посилення вимог щодо застави, диференціації норм резервування залежно від структури портфеля наданих споживчих кредитів, обмеження надання «швидких кредитів» без застави під завищені відсотки;
- упровадження комплексу заходів щодо зниження ризиків кредитування бізнесу, що перебуває у площині нормативно-правових рішень щодо захисту прав кредитора, дієвих судових механізмів (продовження судової реформи), гарантування якості застави та платіжної дисципліни позичальників тощо;
- створення спеціалізованого державного агентства для передачі йому безнадійної частини проблемних активів державних банків, запровадження диференційованого підходу до управління цими активами залежно від їх походження;
- створення ефективної системи управління та продажу активів неплатоспроможних банків та повернення наданих ним кредитів рефінансування.

4. Консолідація ресурсів розвитку через фінансову систему. На основі підвищення рівня фінансової інклузії та довіри до банків має бути суттєво збільшено частку консолідації грошових коштів банківською системою. Завдяки цьому можна досягти забезпечення банківської системи необхідним обсягом дешевих та довгострокових пасивів, переважно у національній валюті, як джерела довгострокового кредитування, передусім корпоративного. Разом із тим для підвищення гнучкості системи консолідації ресурсів має заохочуватися розвиток небанківських фінансових установ, включених у загальну систему фінансування розвитку.

До заходів, які сприятимуть втіленню цього завдання, належать:

– забезпечення фізичного (не лише онлайн) функціонування всіх банківських відділень державних і недержавних банків незалежно від розміру та розташування;

– сприяння подальшому розвиткові онлайн-сервісів, розбудові інфраструктури безготівкових транзакцій, збільщенню частки безготівкових операцій з платіжними картами. Завдяки цьому можна збільшити фінансову інклузію населення та знищити частку готівки в обігу;

– розроблення заходів, спрямованих на встановлення платіжних терміналів у торговельних підприємствах у сільській місцевості незалежно від форми власності та організаційного підпорядкування, а також в усіх поштових відділеннях, розташованих у сільській місцевості, що підвищить доступність банківських послуг для місцевих жителів;

– досягнення домовленості щодо скасування комісії за зняття готівки у банкоматах «чужих» банків, у першу чергу – для зарплатних та пенсійних карток у банкоматах державних банків;

– поетапне переведення всіх отримувачів пенсійних та інших соціальних виплат на безготівкову форму оплати шляхом оформлення платіжних карток з узгодженням такого переведення з гарантуванням можливості зняття готівки та проведення оплати через мережу фізично доступних, розташованих поруч терміналів

або надання послуг мобільних банкоматів та платіжних терміналів для віддалених населених пунктів;

– прискорення виконання пріоритетів Стратегії фінансової грамотності у частині здатності фізичних осіб активно та свідомо використовувати дистанційні канали обслуговування у фінансової сфері, купувати та продавати товари й послуги через мережу Інтернет, ідентифікувати інтернет-шахрайства та вміти уbezпечити себе від них;

– розвиток цифрових навичок громадян шляхом запровадження навчального онлайн-курсу на порталі «Дія. Цифрова освіта», що має у максимально доступний спосіб надати громадянам базові знання про платіжні картки, платежі за допомогою смартфону, платежі онлайн в Україні та за її межами, кредитні ліміти та безпеку розрахунків в інтернеті; упровадження спеціалізованих просвітніх програм, орієнтованих на літніх людей;

– збільшення гарантованої суми відшкодування за вкладами населення до 250 тис. грн;

– відновлення диференціації норми резервування залучених коштів у національній валюті залежно від строковості банківських пасивів: нульова або мінімальна ставка резервування має застосовуватись для довгострокових гривневих пасивів. Це стимулюватиме банки залучати переважно «довгі» ресурси юридичних і фізичних осіб;

– удосконалення законодавства та регулятивних вимог НБУ щодо установ небанківського фінансового ринку, які працюють із коштами бізнесу та населення, насамперед страхових компаній та кредитних спілок, шляхом їх наближення до стандартів, які поширюються на банківські установи;

– розбудова механізму активізації залучення коштів фізичних осіб і підприємств, прискорення розвитку фондового ринку та ринку небанківських послуг, передбачених Стратегією розвитку фінансового сектору України до 2025 року;

– розгляд (у середньостроковій перспективі) питання про залучення до участі у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб кредитних спілок та компаній із страхування життя, що стимулюватиме зростання інвестицій фізичних осіб.

4.5. Державні фінанси в антикризовій політиці

Притаманний Україні високий рівень фіскального перерозподілу сукупного продукту зумовлює необхідність активного включення бюджетної політики в систему заходів щодо подолання коронакризи та протидії негативним наслідкам глобальної економічної депресії. Це потребуватиме перебудови планування та здійснення видатків державного та місцевих бюджетів з метою компенсації високого рівня фіскального вилучення перерозподілом бюджетних коштів на засадах середньострокового бюджетного планування на антикризові цілі з мінімальним інфляційним ефектом. Удосконалення податкового адміністрування з метою зниження фактичних витрат платників податків, розширення охоплення бази оподаткування нададуть змогу подолати майже виключно фіскальну спрямованість податкової системи й розблокувати податковий інструментарій економічної політики.

Підпорядкованість бюджетної політики України інтересам забезпечення реалізації загальнодержавної стратегії розвитку економіки, забезпечення стабільності державних фінансів на основі застосування принципів послідовності та передбачуваності у бюджетній та податковій політиці є визначальними принципами у забезпеченні посткарантинного відновлення.

Реалізація зазначених цілей потребуватиме виконання низки завдань.

1. Формування та практичне впровадження ефективної взаємодоповідаленої системи стратегічного планування на загальнодержавному рівні та середньострокового бюджетного планування кредитування та фінансування із забезпеченням відповідності результату запланованим стратегічним цілям розвитку. Це надасть можливість узгоджувати виконання функцій держави, надання публічних послуг із наявними бюджетними ресурсами.

Заходами, що сприятимуть реалізації цього завдання, зокрема, є такі:

– перегляд та оновлення Стратегії реформування системи управління державними фінансами з урахуванням оновлених викликів глобальної кризи та продовження дії цього документа до 2023 р.;

– практичне запровадження середньострокового бюджетного планування у бюджетний процес на центральному та місцевому рівнях (підготовка проектів бюджетних декларацій та прогнозів місцевих бюджетів), обов'язкової якісної оцінки вартості реалізації нових стратегічних документів;

– упровадження в середньостроковій перспективі механізму прийняття державного бюджету строком на три роки (ковзним методом) як чергового кроку в реалізації середньострокового бюджетного планування;

– доопрацювання та сприяння ухваленню законопроекту щодо системи державного стратегічного планування;

– упровадження системи моніторингу й раннього попередження дисбалансів та координації макроекономічної політики за принципом «Європейського семестру»¹⁷⁶, її практичне застосування під час складання проектів бюджетів та формування бюджетної політики в цілому.

2. Спрошення податкового та митного адміністрування при налагодженні дієвості непрямих інструментів та ризик-орієнтованому контролі. Це має надати здатність досягти повної охоплення бази оподаткування та створити завдяки цьому передумови для зниження ефективних ставок оподаткування шляхом упровадження контролюваних податкових преференцій.

Заходи, застосування яких уможливить реалізацію цього завдання:

– подовження до кінця 2020 р. звільнення від штрафних санкцій за порушення податкового законодавства, а також від мораторію на перевірки контролюючими органами, зокрема податковими (за виключним переліком), для надання можливості бізнесу сконцентруватися на пожвавленні ділової активності;

¹⁷⁶ The European Semester / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en

- концентрування зусиль, уваги та ресурсів податкових органів у вивільнений мораторієм від перевірочної роботи час на якісному прискоренні цифровізації процедур адміністрування та контролю, зокрема в частині доопрацювання програмних РРО та «Електронного кабінету платника», запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- розширення практики надання податковими органами відстрочення, розстрочення та реструктуризації податкових зобов'язань та/або податкового боргу, а також недоїмки із сплати єдиного внеску за електронною заявкою платника податків за спрощеною процедурою та мінімальним пакетом супровідних документів із належним обґрунтуванням обставин (згідно зі статтею 100 Податкового кодексу України);
- скасування обов'язку використання РРО суб'єктами господарювання (у т. ч. інтернет-магазинами), які отримують оплату за надані товари/послуги лише в безготівковій формі платіжною банківською картою (окрім випадків реалізації підакцізних товарів та складної побутової техніки);
- розширення практики онлайн-спілкування територіальних управлінь податкових та митних органів з платниками податків, зокрема в межах консультування, адміністративного та судового оскарження;
- публічне представлення громадськості результатів розслідування резонансних звинувачень посадових осіб податкових органів у зловживаннях із ПДВ, а також результатів роботи щодо протидії виведенню коштів за кордон у юрисдикції з низьким рівнем оподаткування;
- зміцнення управлінської вертикаль в податкових та митних органах, підвищення якості роботи їхніх інформаційно-аналітичних підрозділів;
- розвиток комплексної системи ризик-орієнтованості податкового та митного контролю на основі оцінки т. зв. «податкового розриву» як різниці між потенційними та фактично сплаченими податками; відстеження ланцюгів постачання товару від виробника/імпортера до кінцевого споживача, виявлення порушень на

ранній стадії; забезпечення невідворотності покарання за вчинені податкові порушення;

– забезпечення повноцінної інтеграції баз даних органів державної влади, за допомогою яких здійснюються заходи з реалізації ризик-орієнтованого підходу при здійсненні податкового та митного контролю, продовження роботи з уdosконаленням процедур електронного декларування.

3. Підвищення ефективності наданих податкових пільг та впровадження нових фіскальних інструментів стимулювання підприємництва з урахуванням обмеженості бюджетних ресурсів. Фіскальна система має забезпечити урахування суспільної значущості зусиль, яких платники податків докладають на теренах модернізації економіки та суспільства, під час реалізації заходів антикризової політики та забезпечення протиепідемічної стійкості, та заохочувати такі зусилля засобами податкової політики.

Сприятиймуть реалізації цього завдання такі заходи:

– імплементація правил BEPS¹⁷⁷, зокрема розвиток контролю трансфертного ціноутворення із запровадженням та міжнародним обміном новим форматом звітності для великих міжнародних груп компаній;

– протидія ухиленню від оподаткування та необґрунтованій «оптимізації» податкових платежів на основі інформаційно-аналітичної співпраці контролюючих органів;

– упровадження дієвих запобіжників зловживання наданими в період коронакризи податковими пільгами, зокрема щодо звільнення від ПДВ та ввізного мита операцій з ввезення лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання; звільнення від оподаткування акцизним податком спирту для виробництва дезінфекційних засобів та ін.;

– ухвалення місцевими радами рішень про зниження ставок єдиного податку на виконання норм Закону України від 30.03.2020 р. № 540-IX виключно у разі прийняття регіональних

¹⁷⁷ BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) – проект Організації економічного співробітництва та розвитку із розробленням заходів протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку.

цільових програм стимулювання відновлення малого бізнесу для уникнення розпорощення обмежених бюджетних ресурсів;

– відновлення чинної в 2018–2019 рр. практики надання розстрочення сплати ПДВ та забезпечення виконання зобов’язань при ввезенні на митну територію України обладнання для організації виробництва (відповідно до п. 65 підрозділу 2 розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України, Постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 85);

– розроблення системи заходів для забезпечення переходу від оподаткування прибутку до запровадження податку на виведений капітал з концентрацією цієї реформи на досягненні цілей стимулювання позитивних структурних зрушень в економіці;

– модернізація спрощеної системи оподаткування з метою її концентрації на цілях підтримки розвитку підприємництва та запобігання необґрунтованому застосуванню єдиного податку (зокрема, при штучному подрібненні цілісного підприємства);

– закріплення у Бюджетному кодексі норм щодо подання Кабінетом Міністрів України (місцевими органами) разом із проектом Закону про Державний бюджет України (проектами рішень про місцеві бюджети) інформації про оцінювання ефективності використання податкових пільг, які надавалися в минулі роки, за найкращими міжнародними практиками¹⁷⁸.

4. Упровадження податкових інструментів реалізації соціальних цілей: посилення соціальної справедливості оподаткування, пом’якшення наслідків коронакризи для малозабезпечених верств населення, забезпечення протиепідемічної стійкості тощо.

Виконати це завдання можливо за умови:

– зниження ставки ПДВ на соціально значущі товари першої необхідності відповідно до європейських практик¹⁷⁹;

¹⁷⁸ Наприклад, див.: 2019 Tax Expenditure Statement / The Treasury, New Zealand. URL: <https://treasury.govt.nz/publications/tax-expenditure/2019-tax-expenditure-statement>; 2017 Tax Expenditures Statement / The Treasury, Australia. URL: <https://treasury.gov.au/publication/2017-tax-expenditures-statement>

¹⁷⁹ Наприклад, див.: VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st July 2019 / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

- підвищення ставки ПДВ на шкідливі для здоров'я харчові продукти (із підвищеним вмістом солі, цукру та трансжирив) або впровадження спеціального акцизу на такі типи продуктів з переважанням різниці в оподаткуванні на реалізацію програм забезпечення громадського здоров'я;
- запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб із встановленням пониженої ставки (наприклад, 10 %) на доходи громадян від зайнятості, не вищі від прожиткового мінімуму;
- поступового підвищення майнових податків через їх наближення до реальної ринкової вартості землі та нерухомості (з урахуванням необхідності соціальних пільг);
- упровадження оподаткування придбання предметів розкоші (або володіння ними);
- проведення добровільного одноразового спеціального декларування доходів та майна фізичних осіб («податкової амністії») за пільговою ставкою із звільненням платників податків від юридичної відповідальності за порушення податкового законодавства.

5. Забезпечення ефективного та результативного використання державних фінансів, перехід від формального забезпечення виконання результативних показників бюджетних програм до чіткого взаємозв'язку між обсягами виділених коштів та результатами реалізації державної політики у відповідних галузях/сферах діяльності.

Заходами, що сприятимуть реалізації цього завдання, зокрема, є:

- відновлення впровадження процедур середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях¹⁸⁰;
- подальший практичний розвиток середньострокового бюджетного планування та завершення впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні;
- повноцінне впровадження огляду витрат державного бюджету для забезпечення всебічного оцінювання ефективності й доцільності видатків, публічного обговорення результатів таких

¹⁸⁰ Змінами до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», що були прийняті Верховною Радою України 13.04.2020 р., тимчасово призупинено підготовку Бюджетної декларації на 2021–2023 роки та відповідних прогнозів місцевих бюджетів.

оглядів та врахування під час формування галузевих стратегій; забезпечення розгляду Урядом результатів оглядів витрат державного бюджету, що були проведені в 2019 р.;

– адаптація секторальних бюджетних програм розпорядників коштів до сучасної системи державної допомоги згідно із нормами чинного законодавства та планом імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС;

– продовження роботи щодо верифікації та забезпечення адресності державних виплат;

– поєднання бюджетних видатків із комплементарною політикою, що стимулює розвиток бізнесу в секторах, які є реципієнтами бюджетних коштів, зокрема щодо земельної реформи та підтримки агропромислових, дорожнього будівництва, медичної та освітньої реформ тощо;

– підвищення якості державного фінансового контролю та державного внутрішнього фінансового контролю, а також незалежного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), удосконалення їх методологічного забезпечення відповідно до чинних стандартів, а також практики ЄС щодо таких видів контролю (аудиту); законодавче унормування особливостей таких видів контролю та аудиту шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»;

– зміцнення систем громадського контролю над витрачанням бюджетів та забезпечення гласності результатів.

6. Повноцінне застосування інструментарію бюджетної політики для стимулювання економічного зростання та державної підтримки реалізації проектів розвитку та державних інвестиційних проектів. Формування й використання бюджетної політики як інструменту реалізації стратегії виходу з кризи та досягнення економічного зростання, що забезпечує покращення інвестиційного та бізнес-клімату, розбудову інфраструктури, стимулює розвиток пріоритетних галузей/секторів економіки, підтримує створення робочих місць.

Для виконання цього завдання необхідно здійснити:

– підвищення інституційної спроможності головних розпорядників бюджетних коштів до аналізу витрат і вигод від реалізації

державних інвестиційних проєктів; упровадження механізмів оцінювання проєктів на засадах чіткої відповідальності за якість експертизи; запровадження централізованої системи моніторингу великомасштабних державних інвестиційних проєктів;

– формування плану стратегічних інвестиційних проєктів у публічному секторі, що спрямовуватимуться на забезпечення стратегії розвитку держави та стимулюватимуть потенційних інвесторів планувати власну інвестиційну діяльність на середньострокову перспективу;

– розширення міжбюджетного співробітництва (як державного та місцевих бюджетів, так і на рівні безпосередньо місцевих бюджетів);

– підвищення ефективності бюджетних видатків, розвитку на їх основі інституціалізації в рамках спеціалізованих фінансових установ, які функціонують на засадах державної власності або публічно-приватного партнерства (зокрема, створення Державного банку розвитку, започаткування практичної роботи Експортно-кредитного агентства тощо);

– підвищення ефективності добору проєктів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку, переважно тих, завдяки яким створюються додаткові робочі місця;

– сприяння розвитку «бюджетів участі»/«громадських бюджетів», розширення участі громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні.

7. Оптимізація боргового навантаження держави. Забезпечення компромісу між фіскальною консолідацією (дотримання показників дефіциту та боргу) і стимулюванням економічного зростання й розвитком людського капіталу. Оптимізація величини бюджетного дефіциту з урахуванням необхідності збереження боргової стійкості держави та підвищення ефективності управління державним боргом у напрямі оптимізації його структури з метою зниження боргового навантаження на державні фінанси.

Для втілення цього завдання необхідно:

– відмовитися від практики здійснення запозичень понад обсяги, визначені Додатком № 2 до Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік, щоб забезпечити підтримку суб'єктів господарювання державного сектору економіки;

- опрацювати питання щодо законодавчого закріплення в Бюджетному кодексі України т. зв. «золотого правила», яке пов'язує бюджетний дефіцит із обсягом капітальних видатків бюджету (нині діє у Німеччині, Великій Британії);
- здійснити приведення чинної методики щодо оцінювання боргової безпеки у відповідність до стандартів МВФ із проведенням стрес-тестування боргової стійкості національної економіки;
- узгодити законодавство України щодо боргової стійкості із стандартами ЄС, зокрема стосовно ухвалення змін до Бюджетного кодексу України щодо імплементації «фіscalьних правил нового покоління», запроваджених Фіiscalьним пактом ЄС¹⁸¹;
- удосконалити методику проведення аудиту ефективності управління державним боргом, ураховуючи європейські стандарти; заливати міжнародних експертів до розроблення такої методики та контролю за її імплементацією;
- розвивати внутрішній ринок державних цінних паперів, у т. ч. забезпечувати збільшення його ліквідності шляхом удосконалення практики проведення активних операцій з ОВДП, здійснюючи, зокрема, викуп боргових зобов'язань, обмін (повний або частковий) боргових зобов'язань на нові зобов'язання з іншими умовами;
- розширювати перелік боргових цінних паперів у національній валюті та диверсифікацію боргового портфеля України в розрізі іноземних валют (розміщення на міжнародному ринку капіталу ОЗДП, номінованих у euro та у гривні) тощо з метою зниження валютного ризику;
- ініціювати перемовин із тримачами ВВП-варантів щодо перегляду умов реструктуризації боргу України від 2015 р. Зокрема, вийти з пропозиціями обміну ВВП-варантів на звичайні боргові інструменти (євробонди) з обмеженням суми максимальних виплат або викупу ВВП-варантів для зменшення бюджетного ризику в середньо- та довгостроковій перспективі;
- покращувати вибірку коштів у рамках співпраці з міжнародними фінансовими організаціями за рахунок спрощення тенддерних процедур та скорочення їх термінів.

¹⁸¹ The Fiscal Compact – Taking Stock / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-compact-taking-stock_en

4.6. Розбудова системи охорони громадського здоров'я

Вітчизняна система охорони здоров'я в період коронакризи стала об'єктом першочергової уваги як з боку суспільства, так і з боку влади. Організаційні зміни, додаткове фінансування, підтримка спонсорів та волонтерів – усе це дало змогу досягнути загальної готовності більшості медичних закладів до лікування хворих на COVID-19. Проте така готовність нерідко досягалася за рахунок послаблення інших напрямів медичної допомоги, не менш (а за масштабами захворюваності та летальності – і більш) значущих для суспільства.

Система охорони здоров'я має належно функціонувати як за умов раптових потрясінь, як-от спалахи епідемій, так і в умовах «нової нормальності», якою є перманентна політична, управлінська, суспільна нестабільність, високий рівень *потенційних епідемічних загроз*.

З огляду на це реформування національної системи охорони здоров'я має бути зосереджене не лише на покращенні якості медичного обслуговування населення, але також на **розвитку вітчизняної системи охорони/захисту громадського здоров'я**. Стратегічною метою цієї системи є зміцнення здоров'я та попередження захворювань через відповідальну поведінку влади, суспільства і людини в здоровому та безпечному середовищі життедіяльності, збереження здоров'я населення шляхом упровадження на державному рівні принципу «*Охорона здоров'я – в усіх галузях державної політики*» на засадах сталого (збалансованого) розвитку.

У стратегічному вимірі це дасть змогу зменшити ризики захворюваності (інфекційної та неінфекційної), інвалідності, смертності, поліпшити показники здоров'я, забезпечити безпеку для здоров'я та життя населення на популяційному, регіональному, груповому та індивідуальному рівнях. У середньо- та довгостроковому періоді – покращити якість людського потенціалу, стабілізувати демографічну ситуацію, покращити стан довкілля на засадах сталого (збалансованого) розвитку. А основне – сформувати впевненість громадян у безпеці середовища своєї

життєдіяльності, що є важливим для протистояння ймовірним ризикам другої хвилі пандемії COVID-19 та іншим надзвичайним ситуаціям у сфері охорони громадського здоров'я.

Налагодження організації громадського здоров'я та контролю за його станом, безпечним середовищем життєдіяльності людини, розбудовою та зміцненням протиепідемічної стійкості в суспільнстві потребуватиме інституційного забезпечення. Досягти цього можливо, створивши замість ліквідованої ДСЕС нову, чітко вертикально структуровану державну інституцію зі спеціальним статусом та відповідними функціями на всіх рівнях управління щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я. Суттєвим ризиком може стати відновлення «інституційної пам'яті» ДСЕС щодо переважання корупціонерських контрольних функцій цієї служби над організаційно-сервісними, моніторингу й аналітичної оцінки ризиків, що й спричинило її ліквідацію в 2017 р. Тож відповідні організаційні запобіжники та функціональне переформатування служби мають бути забезпечені вже при її започаткуванні.

Реалізація зазначених цілей потребуватиме виконання низки першочергових завдань.

1. Корекція медичної реформи з урахуванням пріоритетності подолання «слабких» ланок системи охорони здоров'я, які виявила ситуація з коронавірусом. Розвиток ситуації в період коронакризи засвідчив, що однією з головних рис ефективної системи охорони здоров'я є високий рівень її адаптивності. Тому подальші нововведення повинні базуватися на зворотному зв'язку відомства з пацієнтами і працівниками медичної галузі, завдяки якому можна буде виявити нагальні потреби заінтересованих сторін. Передбачений для вторинної і третинної ланок медичної допомоги принцип фінансування «Гроші ходять за пацієнтом» не виправдовує себе в ситуації швидкого та непрогнозованого зростання навантаження на медичні заклади в умовах пандемії, особливо коли їх готовність до надання відповідної медичної допомоги визначається наявністю спеціалізованого вартісного обладнання та значної кількості засобів захисту, які

необхідно було придбати завчасно. Цілком очевидно, що утримання значних резервних потужностей медзакладів за відсутності прямих епідемічних викликів та загроз потребує додаткових механізмів фінансування.

Для започаткування «переформатування» та продовження медичної реформи відповідно до нових викликів потрібно:

– забезпечити системний комунікаційний супровід реалізації другого етапу медичної реформи на національному (рівень Кабінету Міністрів України) та регіональному рівнях; проводити роз'яснення її суті як медичним працівникам, так і пересічним громадянам, представникам органів місцевого самоврядування; поширювати успішний досвід її впровадження (наприклад, пілотний досвід Полтавської області);

– заснувати Раду ефективного впровадження медичної реформи для оперативного обговорення питань, які виникають під час реалізації реформи, для пошуку ефективних рішень та корегування процесу;

– зобов'язати МОЗ та НСЗУ системно проводити консультації у рамках зазначененої Ради з представниками обласних та районних медичних закладів, представниками ОМС усіх рівнів – засновників медичних КНП;

– зобов'язати облдержадміністрації спільно із фактичними та потенційними засновниками КНП розробити план заходів щодо впровадження другого етапу медичної реформи на території кожної області;

– визначити ефективного потенційного засновника стосовно кожного КНП, ураховуючи реформу адміністративно-територіального устрою та надання можливості вибору громадою варіанта утримання закладу залежно від потреб та спроможності на основі фінансових розрахунків, забезпечити підготовку в кожному КНП фінансових планів на 2021 рік;

– упровадити механізм фінансової підтримки на державному та регіональному рівнях необхідного дофінансування всіх закладів вторинної ланки медичної допомоги на рівні районів до кінця 2020 р. для збереження медичних кадрів та лікарень районного

рівня, які обслуговують сільську місцевість, у перехідний період та в умовах підвищених епідемічних ризиків;

– розробити державну та регіональні програми фінансування придбання необхідного обладнання для медичних закладів другого й третього рівнів згідно із планами впровадження другого етапу реформи (у розрізі кожного існуючого закладу з урахуванням можливих спеціалізацій);

– доопрацювати пакети медичних послуг з урахуванням особливостей роботи медицини другого рівня у віддалених від обласних центрів населених пунктах. Зокрема, переглянути склад пакетів послуг щодо роботи з інфекційними захворюваннями, туберкульозом, ендемічними захворюваннями, провести перерахунки вартості пакетів послуг відповідно до реальної вартості медичних препаратів та послуг, збільшеного рівня мінімальної заробітної плати медичних працівників;

– адаптувати розрахунок кошторису бюджету на одного пацієнта до наявної структури захворюваності серед населення в сільській місцевості регіону (громади) і з валідацією за віком та статтю;

– розробити державну програму підвищення кваліфікації та перепрофілювання лікарів і медичного персоналу медичних закладів, які підлягають реорганізації;

– рекомендувати органам місцевого самоврядування створювати належні матеріально-фінансові умови для залучення молодих лікарів до роботи в медичних закладах, зокрема надавати їм службове житло, автотранспорт, оргтехніку;

– урахувати та в першочерговому порядку запровадити необхідні зміни в просторовому плануванні та організації територій (у т. ч. шляхове будівництво, організацію маршрутів транспорту тощо) для ефективного формування госпітальних округів та спрямування маршрутів пацієнта до профільних медичних фахівців;

– рекомендувати обласним та місцевим радам розробляти і впроваджувати на рівні областей та громад відповідні програми надання допомоги людям похилого віку, паліативної,

санаторної допомоги, підтримки, розвитку та стимулювання медичного персоналу;

– сприяти залученню коштів міжнародної технічної допомоги для покращення рівня матеріального забезпечення медичних закладів, реалізації проектів розвитку медицини, підвищення кваліфікації та мотивації персоналу на основі проектної діяльності КНП;

– ініціювати створення в громадах амбулаторної мережі надання психіатричної, психологічної та реабілітаційної допомоги в умовах підвищених ризиків інфекційних захворювань та значних наслідків захворюваності на COVID-19 у певних регіонах, для чого забезпечити перепідготовку відповідних фахівців (клінічних психологів, лікарів первинного рівня, соціальних працівників).

2. Упровадження змін в організацію діяльності медичних закладів та використання новітніх технологій у сфері медицини з метою підвищення ефективності надання медичних послуг в умовах обмеженості фінансування та значної невизначеності щодо рівнів епідемічних ризиків. Зокрема, упровадження суттєвих фінансово-організаційних змін у роботу системи охорони здоров'я з подальшим її реформуванням неможливо здійснити без диверсифікації джерел фінансування, у т. ч. реалізації бюджетно-страхового механізму фінансування галузі. Такий крок дозволить реалізувати якісно нову систему фінансування, яка забезпечить систему охорони здоров'я додатковими фінансовими ресурсами. Завдяки цьому буде можливо визначити принципи фінансування діяльності надавачів медичних послуг, встановити відповідні стандарти, що дадуть змогу забезпечити гарантії рівного доступу всіх громадян до повного, необхідного та достатнього обсягу медичної допомоги (медичних послуг) належної якості.

Оптимізація організаційних механізмів системи охорони здоров'я в Україні передбачає:

– розроблення МОЗ спільно з Мінфіном концепції впровадження обов'язкового медичного страхування для затвердження її Кабінетом Міністрів України;

- популяризацію системи добровільного медичного страхування шляхом надання податкових пільг роботодавцям, які є страховальниками всіх своїх працівників у системі добровільного медичного страхування;

- упровадження додаткового оподаткування продуктів харчування з високим вмістом солі, трансжирив, цукру із цільовим спрямуванням отриманих коштів на розробку та впровадження інноваційного фінансування медичної галузі (практика впровадження таких обов'язкових платежів для підприємств-виробників та постачальників товарів, які завдають шкоди здоров'ю, є поширеною в розвинених країнах як «податки на відновлення здоров'я нації»);

- упровадження об'єднаними територіальними громадами проектів публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я, що сприятимуть залученню приватних інвестицій у державний сектор охорони здоров'я, на засадах: а) спільногокористування основними фондами (приміщення, обладнання, транспортні засоби); б) надання приватним партнерам податкових пільг щодо податків, які надходять до місцевих бюджетів; в) залучення медичних працівників закладів охорони здоров'я до участі в комерційних проектах, ініційованих партнерами (клінічні випробування, участь у розробленні нових медичних препаратів, проведення медичних оглядів, обслуговування за полісами добровільного медичного страхування, медично-просвітницька робота за межами медичних закладів)¹⁸²;

- запровадження жорсткого контролю за якістю роботи та кваліфікацією медичних працівників у сільській місцевості, наявністю в достатній кількості препаратів екстреної медичної допомоги, засобів екстреної первинної обробки, засобів індивідуального захисту тощо, перевірки санітарного стану приміщень;

- залучення громадами з метою фінансування медичних закладів коштів місцевих підприємців, агрофірм; Мінфіну та

¹⁸² Диверсифікація джерел фінансування охорони здоров'я : аналіт. зап. / НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/diversifikasiya-dzherel-finansuvannya-okhoroni-zdorovya>

Мінекономрозвитку доцільно розробити мотиваційні програми для місцевих підприємців¹⁸³.

Запровадження новітніх медичних технологій в охороні здоров'я має зменшити розрив у якості надання медичних послуг в Україні і розвинених країнах через подолання технологічної нерівності. Сучасні технології спроможні при наймні частково компенсувати брак фінансування для обладнання місцевої медицини. Додатково в період епідемічних ризиків технології дистанційного надання медичних послуг можуть компенсувати тимчасові обмеження фізичної доступності медичних установ.

У зв'язку з цим необхідно:

- розробити й реалізувати державну програму з підключення закладів надання первинної медичної допомоги на селі до мережі швидкісного інтернет-зв'язку;

- розробити та впровадити Програму створення єдиного телемедичного простору, який об'єднає сімейного лікаря, ФАПи, ФП, медичні пункти, ЦПМСД, експертів телемедичної консультації, кураторів з обласних лікарень та медичних закладів вищої освіти, що уможливить покращення медичної допомоги на селі;

- забезпечити організацію щотижневих амбулаторних виїздів медичних бригад, включно з вузькими спеціалістами відповідно до ендемічної захворюваності, у віддалені населені пункти, насамперед у ті села, де вже закриті ФАПи і значною є частка населення похилого віку, неспроможного дістатися самостійно до найближчого амбулаторного пункту¹⁸⁴;

- для покращення можливостей вітчизняної системи охорони здоров'я щодо профілактики, діагностики та лікування захворювань розробити засоби підтримки розвитку пріоритетних науково-емніх галузей: виробництва портативних медичних пристрій; створення програмного забезпечення для реалізації проектів розвитку телемедицини; нанохірургії; нанофармакології;

¹⁸³ Першочергові пріоритети децентралізації у сфері медицини : аналіт. зап. / НІСД. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionálniy-rozvitok/pershochergovi-prioriteti-decentralizacii-u-sferi-medicini>

¹⁸⁴ Там само.

економічних технологій автономного енергозабезпечення лікарняних закладів; створення електронних баз медичних даних з високим рівнем інформаційного захисту.

3. Упровадження комплексних підходів до забезпечення громадського здоров'я у контексті завдань протиепідемічної стійкості. Вихід у вирішенні проблем захисту та збереження здоров'я громадян за межі суттєво медичних заходів має суттєво підвищити ефективність протидії захворюваності. Це може забезпечити значний позитивний економічний ефект завдяки тому, що дешевші профілактичні заходи заміщують значно дорожче лікування.

Складові системи охорони громадського здоров'я визначені Європейським планом дій щодо зміцнення потенціалу та послуг охорони громадського здоров'я та відповідною Резолюцією EUR/RC62/12¹⁸⁵. Серед іншого, вони передбачають: епіднагляд та оцінювання стану здоров'я та благополуччя населення; захист здоров'я, також і забезпечення безпеки навколошнього середовища, праці, харчових продуктів тощо; вплив на соціальні детермінанти та скорочення нерівностей за показниками здоров'я; раннє виявлення порушень здоров'я, диспансеризацію, імунопрофілактику; поліпшення якості управління сферою охорони громадського здоров'я; інформаційно-роз'яснювальну діяльність; сприяння розвиткові досліджень у галузі охорони громадського здоров'я для наукового обґрунтування політики і практики.

З огляду на зазначене є доцільним:

- утворити Службу державного нагляду у сфері громадського здоров'я (зі спеціальним статусом) з обмеженнями контрольних повноважень, акцентом на поводження з біологічними факторами ризику та промоцію здоров'я. З цією метою: прийняти відповідне урядове рішення, відновити інститут

¹⁸⁵ Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения / Европейский региональный комитет EUR/RC62/12 Rev.1 Шестьдесят вторая сессия EUR/RC62/Conf.Doc./6 Rev.2 / World Health Organization Regional Office for Europe. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf

головних державних санітарних лікарів за вертикалью: «Україна – область – район (місто)», відповідні відомчі структури тощо). Частково кадрове забезпечення Служби може бути здійснене за рахунок фахівців Держпродспоживслужби, які мають кваліфікаційні категорії за відповідним профілем. У зв'язку з винятковою важливістю протидії епідемічним ризикам слід передбачити підпорядкування Служби безпосередньо Кабінету Міністрів України. Для забезпечення роботи Служби доцільно передбачити на місцевому рівні повернення у державну власність переданих майнових комплексів колишніх райміськСЕС;

– розробити концепцію, стратегію та програму (план заходів) розбудови вітчизняної системи охорони громадського здоров'я на основі провідної ролі профілактичного напряму за детермінантами здоров'я;

– упровадити (з урахуванням кращого європейського та міжнародного досвіду) стандарти освіти та освітні програми за спеціальністю «Громадське здоров'я» для забезпечення триступеневої підготовки (бакалаврату, магістратури та доктора філософії) та безперервного професійного розвитку;

– створити в медичних закладах вищої освіти III-IV рівнів акредитації факультети громадського здоров'я за напрямами підготовки лікарів-епідеміологів та лікарів-гігієністів, інтегрувати до програм навчання фахівців у медичних ЗВО вивчення законів гігієни та епідеміології, рушійних сил епідемічного процесу, можливостей впливу на джерела інфекцій, зниження вразливості людського організму завдяки використанню широкого арсеналу санітарно-гігієнічних і медико-профілактичних заходів;

– розробити Національний план розвитку кадрового забезпечення системи охорони громадського здоров'я за міжгалузевим та міжсекторальним спрямуванням – «Охорона здоров'я в усіх галузях політики держави», ураховуючи реальні та прогнозні потреби фахівців різної кваліфікації та освітнього рівня, які залучатимуться до роботи у сфері громадського здоров'я;

– запровадити підготовку щорічної Національної доповіді «Здоров'я нації», у якій передбачити: висвітлення порівняльного

статистичного аналізу захворюваності, смертності, інвалідизації населення в розрізі регіонів із визначенням динаміки та тенденцій; оприлюднення аналізу фінансового забезпечення галузі, визначення наявних кадрових ресурсів системи охорони здоров'я, оцінку медико-екологічних ризиків для життя та здоров'я людини, розрахунки реальних та прогнозованих соціально-економічних збитків, пов'язаних з погіршенням демографічної та санітарно-епідемічної ситуації, збільшенням захворюваності та смертності населення; обґрунтування економічної ефективності профілактичних заходів тощо;

- інтегрувати уповноважені установи з нагляду за санітарно-епідемічною ситуацією у цілісну постійно діючу мережу закладів вивчення, прогнозування й реагування на біологічні загрози для завчасного вироблення рішень протидії епідеміям нових хвороб в Україні;

- забезпечити проведення «паспортизації» населених пунктів з метою створення первинної інформаційної бази даних на рівні об'єднаної територіальної громади, яка буде сформована на основі результатів аналізу причинно-наслідкових зв'язків між станом громадського здоров'я (на індивідуальному та популяційному рівні) та впливом на нього детермінант здоров'я, до цієї інформаційної бази будуть уведені дані системи eHealth;

- сприяти впровадженню здорового способу життя для різних вікових категорій населення, у т. ч. через розвиток «індустрії здоров'я», доступу до спортивних та оздоровчих комплексів, створення клубів здорового дозвілля, посилення медичної грамотності людей старшого віку, здоров'язбереженої освіти для школярів і студентів, побудованої відповідно до останніх медико-соціальних тенденцій з урахуванням вікових закономірностей розвитку особистості;

- сприяти впровадженню відповідальної поведінки громадян в умовах високих епідемічних ризиків, зокрема своєчасної вакцинації дітей і дорослих, вчасного звернення до лікаря, самоізоляції за наявності небезпечних для оточуючих симптомів тощо.

4.7. Підвищення протиепідемічної стійкості суспільства

Радикальне посилення значущості епідемічних ризиків для сталого функціонування суспільства та економіки спонукає враховувати в усіх видах суспільної діяльності завдання щодо зниження ризиків поширення інфекційних захворювань та покращення можливостей запобігання захворюваності з мінімальними побічними негативними ефектами для суспільства (рис. 29).

Зазначені завдання мають бути інтегровані в управлінські, організаційні, технологічні рішення, суспільну поведінку. Це не лише забезпечуватиме безпосередній ефект у вигляді зниження ризиків повторення криз на зразок коронакризи, а й сприятиме поліпшенню суспільних, зокрема ділових, очікувань щодо ймовірності наступних епідемічних криз, прискоренню посткризового економічного відновлення.

Реалізація таких цілей потребуватиме виконання певних завдань.

1. Зниження ризиків для здоров'я через відповідне облаштування просторів життя та поліпшення екологічної ситуації.

Щоб втілити у життя це завдання, потрібно забезпечити:

- проведення протиепідемічного аудиту територій та виявлення основних точок імовірного ризику зараження з наступним визначенням рекомендацій щодо його зниження;

- поступову перебудову та побудову нових міських громадських просторів з урахуванням потреб уникнення небажаних надмірних фізичних контактів, що передбачає планування відповідної організації потоків пасажирів та перехожих, облаштування зон очікування та відпочинку, організацію роботи громадського транспорту, комунальних сервісних служб тощо;

- цілеспрямоване поліпшення якості надання комунальних послуг як у містах, так і в сільській місцевості, насамперед безпебійного постачання якісної питної води та послуг з водовідведення, вивезення та переробки твердих побутових відходів, прибирання громадських місць і територій;

- зниження рівня використання індивідуального транспорту в межах міст шляхом розвитку мережі громадського транспорту, підвищення його комфортності та фізичної доступності; облаштування велосипедних доріжок, стоянок для велосипедів та електротранспорту; збільшення кількості пішохідних зон у центральних та історичних районах населених пунктів; підвищення вартості та скорочення термінів паркування в центрах міст;
- нормалізацію шкідливих викидів в атмосферу та водні басейни; дієвість екологічного контролю за діяльністю промислових підприємств, особливо тих, що розташовані в міській смузі чи поблизу; підвищення рівня штрафів за забруднення, упровадження механізмів заборони діяльності в разі неусунення значного негативного впливу на довкілля;
- розроблення зasad контролю та механізмів запобігання негативним впливам на довкілля аграрного виробництва (використання засобів агрохімії, неефективне землекористування, що провокує пилові бурі, зневоднення, тощо);
- цілеспрямовані дії щодо компенсації негативних впливів довкілля, які спричиняють специфічні ендемічні захворювання на певних територіях (нестача чи надлишок певних хімічних елементів та речовин, склад води, впливи високих температур та ін.);
- посилення дієвості заходів щодо подолання поширення небезпечних карантинних рослин-алергенів (зокрема, амброзії полинолистої).

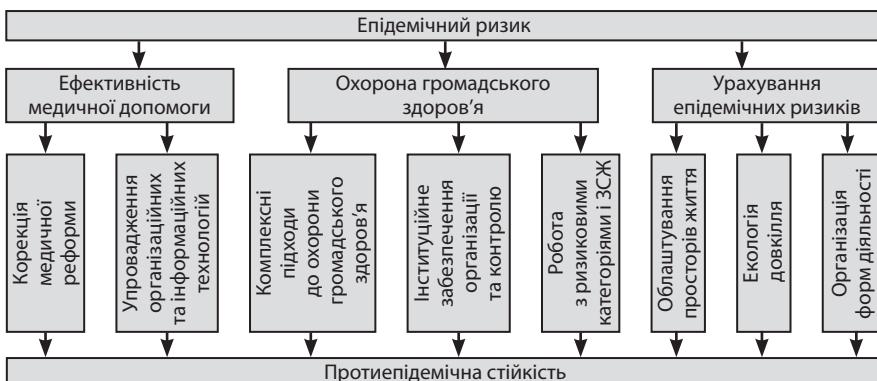


Рис. 29. Система протиепідемічної стійкості

2. Спеціфічна організація різних форм діяльності для зниження ризиків поширення наступних пандемій шляхом запровадження норм та технологій дотримання фізичної дистанції, гігієнічних нормативів, процедур дезінфекції. Для запобігання корупціогенності та використання протиепідемічних норм для недобросовісної конкуренції відповідні базові правила повинні мати повсюдний та обов'язковий характер. В умовах перманентних епідемічних загроз зі складно прогнозованими соціально-економічними та демографічними наслідками застосування бізнесом протиепідемічних правил сприятиме збереженню попиту на його товари й послуги, посиленню його стійкості та конкурентоспроможності. Разом із тим такі правила повинні бути раціонально обґрунтованими, сумісними з функціонуванням бізнесу та економічно досяжними для застосування.

Для виконання цих завдань вбачається за доцільне здійснити такі організаційно-управлінські кроки:

- упровадити науково обґрунтовані диференційовані стандартизовані норми функціонування закладів з різними рівнями соціального контакту: щільного фізичного контакту (наприклад, медичні заклади, косметичні салони, перукарні); заклади харчування; значного контакту (магазини, супермаркети, концертні та театральні заклади, навчальні заклади, фітнес-центри тощо); епізодичного контакту (каси, поштові, банківські відділення, заклади сфери побуту, автосервіси, ЦНАПи та ін.);

- забезпечити максимальне впровадження можливостей дистанційного надання послуг державними установами та підприємствами, заохочення відповідних змін у веденні приватного бізнесу;

- сприяти розробленню, замовленню та впровадженню технологічних і програмних рішень, спрямованих на послаблення фізичних контактів під час надання послуг (на кшталт електронної черги та дистанційного електронного запису);

- посилювати заходи щодо запобігання поширенню інфекційних хвороб у медичних закладах і лабораторіях, розширювати можливості війзного тестування, особливо для осіб із груп ризику;

- напрацювати стратегії та методики обсервації та ізоляції, медичного ведення випадків інфікування, які можна застосовувати залежно від контагіозності захворювання та його небезпечності з точки зору впливу на організм людини;

- розробити заходи щодо нейтралізації негативного впливу пандемії на психологічний стан населення та медичних працівників, забезпечувати останнім соціальну та психологічну підтримку.

3. Організація роботи з ризиковими категоріями населення з метою зменшення ймовірності їх зараження, послаблення небезпечності захворювань, упровадження здоров'язбережної моделі поведінки. Відповідні заходи мають забезпечити повноту реалізації прав і свобод таких громадян, повноцінну їхню участю у суспільному житті. Важливим аспектом забезпечення протиепідемічної стійкості є визначення переліку та критеріїв віднесення певних категорій осіб до груп підвищеного ризику ураження інфекційними хворобами.

Аналіз даних епідемічного нагляду в Україні свідчить про те, що висока тяжкість перебігу інфекційних захворювань, що передаються повітряно-крапельним шляхом, спостерігається частіше за усе у старших вікових групах та серед вагітних жінок. Найвищі показники летальності зафіксовані серед осіб із хронічними захворюваннями серцево-судинної, дихальної, сечової систем, хворих на ожиріння та цукровий діабет¹⁸⁶.

Проте групи ризику можуть також формуватися за професійною ознакою. Традиційно до професійних груп із підвищеним ризиком інфікування під час епідемії належать:

- медичні працівники;
- працівники клінічних та бактеріологічних лабораторій;
- працівники сфери торгівлі і туристично-готельного бізнесу;
- військовослужбовці;
- працівники освіти;
- працівники, зайняті у транспортній галузі;

¹⁸⁶ Голубка О. С., Онищенко О. В., Міроненко А. Л. Оцінка наслідків тяжких форм грипу та летальності серед осіб груп ризику в пандемічному сезоні 2009–2010 років в Україні. *Профілактична медицина*. 2013. № 3-4. С. 55–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pmed_2013_3-4_12

- правоохоронці та працівники виправних установ.

Для побудови відповідної політики щодо груп ризику необхідно:

- сприяти подоланню специфічних для регіону/громади ризиків для здоров'я та ендемічних захворювань на основі відповідних наукових досліджень детермінант здоров'я;

- сприяти формуванню навичок здорового способу життя, відповідального споживання, подолання шкідливих звичок; формувати культуру захисту здоров'я на рівні громади;

- поширювати інформацію щодо заходів індивідуальної боротьби з інфекціями;

- відновити практику проведення обов'язкових профілактичних оглядів населення, особливо представників старших вікових груп, для яких профілактичний нагляд доцільно здійснювати також і за допомогою мобільних медичних бригад;

- запровадити додаткові механізми контролю стану здоров'я для осіб з професійних груп ризику, надання їм розширеного спектра спеціалізованих медичних послуг, найважливішими з яких є проведення профілактичних медоглядів упродовж епідемічно несприятливих періодів і забезпечення медичного супроводу професійної діяльності через систему професійного медичного страхування;

- проводити інформування медичними працівниками первинної ланки осіб із груп ризику стосовно причин їх підвищеної вразливості, які залежать від стану здоров'я; повідомляти про особливості перебігу коронавірусу та можливі ускладнення; налагоджувати зворотний зв'язок з представниками груп ризику та консультувати їх щодо способів зменшення ризиків захворювання, наголошуючи на важливості повноцінного харчування, дотримання режиму сну, рухливості тощо для укріplення здоров'я;

- забезпечувати на безоплатній основі профілактичні щеплення осіб із груп ризику (за відсутності протипоказань) від споріднених захворювань;

- відновити практику надання спеціалізованих санаторних послуг особам із груп ризику на безоплатній основі.

4.8. Реформування системи соціального захисту

Проактивна політика забезпечення соціальної стійкості в Україні повинна мати на меті подолання явища бідності та невиправданого майнового розшарування суспільства, повне розкриття особистого соціально-економічного потенціалу громадян. Гідність людини, незалежно від рівня її статків та соціального становища, має підтримуватися наданням її соціального захисту в разі настання скрутних життєвих обставин. Досягнення зазначеної мети неможливе без надання гнучкості системі соціального захисту, що передбачає: переоцінку підходів до надання соціальної допомоги та науково вивірену раціоналізацію використання суспільних ресурсів, запровадження ризик-орієнтованих підходів до соціального забезпечення громадян, формування атмосфери солідарної соціальної відповідальності у суспільстві.

Необхідним є впровадження сучасних інструментів управління системою соціального захисту населення України з метою забезпечення адаптації людського капіталу до швидких змін у політичному, економічному та соціальному середовищі, соціальної справедливості та підвищення рівня життя тих, хто цього реально потребує, за оптимізації видатків на функціонування системи та активізації економічної поведінки працездатних осіб, сприянні комплексному виведенню сімей із складних життєвих обставин, підвищенні якості й доступності соціальних послуг.

Реалізація зазначених цілей потребуватиме виконання необхідних завдань.

1. Раціоналізація використання ресурсів соціального захисту на основі посилення цільового характеру та адресності допомоги. Має бути трансформовано підхід до формування балансу допомоги, стимулів та компенсацій. Потрібно здійснити перехід у критеріях надання допомоги від «статусу особи» до «спроможності працювати», у т. ч. з урахуванням об'єктивних скрутних обставин та психологічного стану людини.

Для вирішення цього завдання необхідно передбачити:

– запровадження підходу до надання допомоги на основі перевірки нужденності та визначення граничного терміну, протягом якого працездатні особи можуть розраховувати на соціальну підтримку держави;

– надання коштів від КМУ для започаткування власного бізнесу як альтернативу соціальній допомозі, така фінансова допомога має бути одноразовою, безвідсотковою та поворотною, а її розмір, порядок надання та умови повернення визначатиме Уряд;

– максимальне спрощення процедур оформлення соціальної підтримки (включно й нарахування житлово-комунальних субсидій) з урахуванням реальних можливостей її потенційних отримувачів (похилий вік, поганий стан здоров'я, низький рівень освіти тощо);

– упровадження інструментів гарантування адресності соціальної підтримки та прозорого обліку матеріальних умов її отримувачів на основі впровадження цифрових технологій та сучасних програмних рішень;

– розроблення гнучкої політики санкцій за подання неправдивої інформації про потребу в соціальній підтримці та її нецільове використання.

2. Упровадження ризик-орієнтованої системи соціального захисту, яка має базуватись на оцінці ризику (негативного чи позитивного як можливості), що дає змогу гнучкіше реагувати на можливі зміни ситуації. Йдеться про кількісні та якісні зміни в потребах отримувачів соціальної допомоги, скорочення або збільшення ресурсного забезпечення, виникнення додаткових можливостей для співпраці сторін соціального діалогу тощо. Такий підхід дасть змогу скористатися можливостями вивільнення ресурсів із областей з «позитивними» ризиками для їх подальшого перерозподілу між потенційно чутливими до впливу негативних чинників підсистемами соціального захисту.

При цьому система соціального захисту населення має ґрунтуватися на таких принципах:

– комплексне управління ризиками, за якого основна увага приділяється не подіям, а виявленню загальних суспільних тенденцій (як на національному, так і на глобальному рівні), у межах яких події відбуваються;

- залучення всіх елементів системи соціального захисту (соціальне страхування, соціальна допомога, соціальні послуги) до централізованого управління ризиками;

- уніфікація підходів до оцінювання ризиків для їх наскрізної пріоритизації, що забезпечить адекватний та об'єктивний перерозподіл ресурсів і концентрацію зусиль на мінімізації найбільших загроз;

- встановлення зв'язку між рівнем пріоритетності ризику та добором адекватних заходів реагування: пом'якшення наслідків, їх запобігання, змінення стійкості підсистеми, на яку спрямована дія ризику, забезпечення готовності до підтримки роботи підсистеми в умовах невизначеності чи просто прийняття ризику;

- диверсифікація джерел ресурсного забезпечення і встановлення спільної відповідальності держави, бізнесу та об'єднаних територіальних громад за запобігання ризикам у соціальній сфері;

- максимальне змінення соціальної стійкості місцевих спільнот, встановлення і підтримка балансу між соціальними потребами об'єднаних територіальних громад і ресурсним забезпеченням їх задоволення.

Для трансформації наявної («реактивної») системи соціального захисту у проактивно-превентивну ризик-орієнтовану модель мають бути здійснені такі управлінські кроки:

- визначення процедур та формування стандартів ідентифікації, оцінювання, пріоритизації та категоризації ризиків у соціальній сфері, формування їх реєстру;

- розроблення на основі загального реєстру соціальних ризиків національної стратегії реагування на ці ризики та реалізації можливостей у сферах соціального страхування, соціальної допомоги та соціальних послуг; створення відповідної законодавчо-нормативної бази;

- визначення цілей та пріоритетів соціальної політики стосовно різних соціальних груп, ураховуючи їх стійкість до впливу відповідних ризиків;

- запровадження систематичного моніторингу подій і тенденцій для своєчасної активізації належних стратегій реагування, прогнозування на національному рівні соціальних та

економічних наслідків змін у соціальній сфері, оцінювання готовності соціальної інфраструктури до реалізації визначених стратегій або заходів.

3. Формування солідарної соціальної відповідальності щодо реалізації цілей і нормативів соціального захисту та протидії соціальним ризикам в умовах значної посткризової невизначеності. Спільні дії щодо дотримання певних норм суб'єктами суспільного розвитку передусім залежать від здатності держави сформулювати зрозуміле для громадян і представників бізнесу бачення майбутнього та способів подолання криз, формування середовища з «однаковими правилами гри» для економічних суб'єктів і рівними можливостями для самореалізації громадян.

При досягненні високого рівня солідарної відповідальності громадянське суспільство, бізнес і держава злагоджено працюють над формуванням і втіленням інклузивної моделі суспільного розвитку, за якої забезпечується високий рівень добробуту і самореалізація кожного громадянина.

Стратегія побудови дієвої системи солідарної соціальної відповідальності має передбачати:

- формування партнерських відносин між державою, бізнесом і громадськими організаціями на засадах рівності, довіри, взаємної поваги та узгодженого бачення ролі кожного із акторів у досягненні спільних цілей;

- взаємний обмін інформацією, прозорість намірів, передбачуваність дій усіх сторін;

- формування суспільної цінності солідарної відповідальності держави, бізнесу і громадянського суспільства за результати розвитку країни;

- побудову ефективної системи стримувань і противаг, що здатна надати системі солідарної відповідальності властивості саморегулювання;

- розроблення нормативно-правової бази для розвитку конкретних форм солідарної відповідальності в найважливіших сферах життя (інформаційна політика, громадське здоров'я, екологічна культура, захист представників вразливих верств населення, розвиток інфраструктури тощо).

4.9. Регіональні виміри антикризової політики

Регіональні особливості розгортання коронакризи та чутливості до неї регіональних економік і спільнот зумовлюють важливість реалізації цілеспрямованої політики, що враховує причини різної вразливості регіонів та громад для вироблення засобів адаптації до карантину та протидії пандемії.

Стратегія виходу з коронакризи та досягнення протиепідемічної стійкості має бути спрямована на створення на рівні регіонів і громад управлінських та економічних систем, спроможних запобігти поширенню загроз, що гарантують стабільність і швидке відновлення господарської діяльності, відновлення позитивної динаміки життєвого рівня населення. Результатом такої стратегії має стати швидка стабілізація показників соціально-економічного розвитку регіонів та громад, продовження їх життедіяльності на якісно новому рівні.

Створення умов для повнішої реалізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів має розглядатись як один з ключових напрямів побудови альтернативних рушіїв економічного розвитку в умовах глобальної економічної депресії – на засадах ендогенізації та інклузивності. Орієнтиром є формування нових точок зростання регіонів, також і на засадах синергії міжрегіональної співпраці, консолідації ресурсів регіонів навколо реалізації цілей структурної модернізації та прискорення економічного зростання, утвердження фінансової та управлінської спроможності громад на основі повноти виявлення й розкриття потенціалу розвитку територій, залучення локального бізнесу до вирішення проблем територіального розвитку, що сприятиме успішному завершенню процесу децентралізації та укрупнення громад.

Подальша реалізація реформи децентралізації влади створює можливості якісних змін у діяльності громад у межах їх нових повноважень та під дією поточних викликів протидії коронакrizi. Має бути завершено по всій території України формування адміністративно-територіальної основи базового рівня, спроможної задовольнити ключові потреби населення у своєчасному та максимально спрощеному отриманні необхідних і якісних послуг.

Подальший розвиток децентралізації має також повною мірою «озбройти» необхідним інструментарієм органи місцевого самоврядування, на які вже де-факто припав основний тягар протиепідемічних заходів. Спроможність громад до протиепідемічної стійкості в нових умовах стає одним із основних чинників оцінки якості їх життєвого та економічного середовища, однією із суттєвих конкурентних переваг громади в інституційній конкуренції.

Такі потреби зумовлюють необхідність досягнення низки інтегрованих цілей щодо забезпечення системності регіонального розвитку через виконання необхідних завдань.

1. Продовження політики децентралізації, реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, ефективне завершення формування нового адміністративно-територіального устрою з метою забезпечення відповідності реальних повноважень та спроможностей громад у функціях, виконання яких об'єктивно оптимізується на відповідному територіальному рівні.

Серед напрямів реалізації цього завдання:

- розбудова комунікацій представників Кабінету Міністрів України, профільного комітету Верховної Ради України та Мінрегіону з представниками областей і громад з метою надання більшої прозорості реформуванню місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні;

- проведення широкого експертного обговорення розмежування повноважень регіонального, субрегіонального (районного) та базового рівнів, забезпечення законодавчого закріплення повноважень за кожним із цих рівнів; підготовка та внесення змін до Конституції України щодо відповідного розмежування повноважень між рівнями влади;

- здійснення широкого обговорення на регіональному рівні конфігурацій нових укрупнених районів і повноважень та послуг, які надаватимуться на відповідному рівні;

- проведення роз'яснювальної роботи з населенням територій необ'єднаних громад з метою донесення суті реформи та

перспектив відповідних територій, залучення мешканців до активної участі в житті громад;

– ухвалення зasad адміністративно-територіального устрою та приведення у відповідність з ними положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у частині можливої ліквідації ОТГ шляхом приєднання до іншої, значно спроможнішої ОТГ, у разі прийняття відповідного рішення мешканцями;

– ухвалення закону про місцевий референдум, який надасть можливість оперувати реальною думкою місцевого населення та мінімізувати звинувачення на адресу держави у нехтуванні волею громадян;

– визначення компромісних рішень для збереження та надання шансу на продовження діяльності малочисельних ОТГ, які були утворені протягом 2015–2019 рр., визнані КМУ спроможними, переведені на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України. Проте згідно з оновленими перспективними планами планується їх приєднання до інших ОТГ через недостатню спроможність.

2. Розробка та впровадження нових інструментів державної регіональної політики, які надають можливості стимулювання розвитку регіонів та громад на засадах координації державної і секторальної політики та децентралізації впровадження останньої на рівні регіонів і громад.

Для реалізації цього завдання необхідно здійснити:

– перегляд проекту Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, стратегій та програм розвитку регіонів і громад з урахуванням цілей протиепідемічної стійкості та відновлення економічної динаміки в умовах глобальної економічної депресії;

– інтеграцію завдань регіонального розвитку, передбачених Державною стратегією регіонального розвитку до 2027 року, до секторальних стратегій та програм;

– залучення регіонального та місцевого рівнів публічного управління до реалізації секторальних реформ з урахуванням необхідності їх комплементарності (узгодженості в часі,

виконавцях та фінансовій забезпеченості) на основі досвіду колишніх офісів реформ, центрів розвитку місцевого самоврядування та чинних APP та AMP, координації регіональних підрозділів центральних відомств та ОМС;

- формування засобів координації секторального (регіональні підрозділи центральних відомств) та адміністративного (громади) управління з упровадженням знеособлених автоматизованих (цифрових) механізмів управління (уникнення паралелізму та усунення технологічно-управлінських обмежень для самостійності громад);

- упровадження диференційованої інтегральної політики за галузями для макрорегіонів України з урахуванням їх ресурсного потенціалу, ризиків та потреб; координацію міжвідомчої взаємодії щодо формулювання локалізованих пріоритетів, вписаних у загальні цілі та бачення регіонального розвитку, міжрегіональну співпрацю;

- формування загальноукраїнської дорадчої мережі з питань регіонального розвитку на основі Ради розвитку громад і територій та аналогічних регіональних рад для координації формування системи стратегічних документів із розвитку громад та територій задля реалізації місцевого потенціалу розвитку; сприяння інтеграції специфічних проблем розвитку регіонів/макрорегіонів у секторальні та загальнонаціональні стратегічні документи; координації здійснення загальнонаціональної політики реформ у сферах, які мають чіткий регіональний вимір, як-от: аграрний сектор, цифровізація, транспортна та телекомуникаційна інфраструктура, енергозбереження тощо;

- створення механізму міжвідомчої координації та крос-секторного багаторівневого діалогу у сфері децентралізації (питання стратегії, політики, програм) для кращої підтримки інтегрованого процесу реформування у всіх секторах;

- сприяння підготовці на місцевому рівні інвестиційних проектів відповідно до визначених пріоритетів «розумної» спеціалізації та пошуку для них приватних інвесторів, сприяння застосуванню державно-приватного партнерства;

- удосконалення критеріїв виокремлення депресивних територій, особливостей надання такого статусу та інших правових аспектів регулювання розвитку цих територій, визначення механізму державних дотацій та інших механізмів організаційно-ресурсної підтримки їх розвитку;
- організацію міжрегіональної взаємодії з питань розвитку депресивних територій, розташованих на межі декількох областей;
- створення та запровадження в стратегічному плануванні регіонального та місцевого розвитку інструменту «оцінювання протиепідемічної стійкості», що має стати невід'ємною частиною політики просторового планування (генеральні плани міст, стратегії та програми розвитку) та циклу аналізу публічної політики (подібно до стратегічного екологічного оцінювання);
- упровадження концепцій «розумного» міста (smart city) та «розумних» мереж (smart networks) для прискорення цифрових трансформацій у ключових інфраструктурних сферах громад;
- унормування особливостей створення й використання органами місцевого самоврядування резервних фондів для фінансування протиепідемічних заходів у період можливих спалахів епідемій;
- удосконалення інструментів міжмуніципального, міжрегіонального, транскордонного співробітництва з метою економії фінансових ресурсів та забезпечення згуртованості суміжних громад, підвищення якості надання послуг населенню на основі реалізації спільніх інтересів та цілей протиепідемічної стійкості;
- організацію на основі використання новітніх інформаційних технологій системи моніторингу транспортних потоків («обсерваторії логістики») для оцінювання вантажних і пасажирських потоків, отримання аналітичних висновків щодо трудової мобільності, місткості региональних ринків, здійснення на цій основі гармонізації міжрегіональної співпраці;
- розкриття потенціалу ОТГ на прикордонних територіях шляхом заохочення та координації їх участі в програмах транскордонного співробітництва, упровадження політики заохочення й координації участі в операційних програмах транскордонного

співробітництва, а також конкурсах грантів, міжнародної технічної допомоги тощо.

3. Створення умов для ефективного розкриття рушіїв розвитку регіонів і громад, інвестиційної привабливості регіонів та громад на основі зайнтересованості в реалізації бізнес-проєктів, спрямованих на використання місцевих ресурсів на засадах інклюзивності, «розумної» спеціалізації кожної території для підвищення її економічної та фінансової спроможності.

Серед напрямів реалізації цього завдання:

– розробка політики тривалого функціонування економік територій в умовах обмежувальних карантинних заходів, що передбачає підтримку обов'язкової інфраструктури, захист вразливих верств населення, безпечне консервування тимчасово зупинених секторів, сприяння розвиткові сфер, які можуть розвиватися в умовах обмежувальних заходів;

– визначення пріоритетних галузей регіонів та територій, які зможуть стати рушіями їх розвитку в умовах негативного сценарію поширення пандемії, розроблення заходів щодо підтримки цих галузей;

– запровадження спеціального планування заходів щодо розширення можливостей працевлаштування в регіонах з найбільшим відливом трудових ресурсів до інших регіонів та за кордон;

– сприяння створенню кластерів як стимулу для відновлення постраждалих від карантину туристично-рекреаційної, аграрної, транспортної сфер та засобу активізації розвитку природоохоронної, науково-інноваційної діяльності;

– надання нормативно-правової та методичної підтримки розвиткові місцевої кооперації, зокрема у сferах агровиробництва, агрологістики та переробки сільгосппродукції, споживчої кооперації;

– сприяння створенню на рівні громад мережі інститутів розвитку (зокрема, унормування статусу АМР, визначення їх базових функцій, повноважень і компетенцій);

– доповнення політики децентралізації комплементарними реформами (зокрема, земельною, житловою, ринку праці,

дерегуляції) як такими, що відкривають доступ до нових складників ресурсних потенціалів та змінюють практичну спроможність громад у їх використанні.

4. Змінення фінансової стійкості громад шляхом посилення їх спроможності до акумулювання фінансових ресурсів, удосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням зростаючої ролі громад у формуванні протиепідемічної стійкості та сприянні посткризовому поживленню економіки, компенсації вимушених втрат громад унаслідок рішень щодо протидії коронакризи, ухвалених центральними органами виконавчої влади.

Серед напрямів реалізації цього завдання:

- розроблення механізмів відшкодування втрат бюджетів територіальних громад, що були завдані внаслідок ухвалених на загальнодержавному рівні рішень, які передбачали звільнення від оподаткування у період дії карантинних заходів;
- переход до зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем реєстрації фізичної особи, а не за місцем розташування роботодавця;
- запровадження на період подолання наслідків коронакризи додаткових правил розподілу трансфертів субвенції на соціально-економічний розвиток території, з їх спрямуванням на більш уражені території;
- упровадження спеціальних трансфертів з державного до місцевих бюджетів для посилення протиепідемічної стійкості громад (зокрема, виконання загальнонаціональних протиепідемічних директив);
- внесення тимчасових змін до правил добору проектів для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку та за рахунок субвенції на соціально-економічний розвиток території для підтримки проектів у секторах, які мають найбільший позитивний вплив на відновлення економічної динаміки за рахунок формування ланцюгів створення вартості та заохочення кластерного ефекту;
- сприяння залученню коштів міжнародних, державних та регіональних програм з підвищення енергоефективності

об'єктів комунальної сфери з метою забезпечення економії бюджетних коштів.

5. Зміцнення організаційної спроможності громад у забезпеченні протиепідемічної стійкості на основі максимального широкого освоєння наявних інструментів та сучасних управлінських та технологічних рішень, розширення відповідних повноважень громад, делегування громадам частини протиепідемічних функцій з центрального рівня.

Реалізація цього завдання передбачає:

– внесення змін до законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» щодо розмежування повноважень на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування у сфері боротьби з епідеміями;

– надання методичної та організаційної допомоги громадам щодо пріоритетних напрямів протидії поширенню COVID-19, організації роботи комунальних підприємств життєзабезпечення в період карантинних заходів, додаткових спроможностей громад стосовно захисту населення та стимулювання економічної діяльності, наявних технічних та організаційних засобів;

– розроблення рекомендацій щодо стандартів дій на рівні кожної адміністративно-територіальної одиниці для забезпечення протиепідемічних та інших антикризових заходів у різних ситуаціях;

– надання консультивативної та інструктивної допомоги регіонам та громадам у реалізації загальнонаціональних директив з урахуванням специфіки й можливостей кожного регіону, розробці власних антикризових програм, визначені напрямів та пріоритетних сфер бюджетної підтримки тощо. До цієї роботи мають бути активно залучені профільні міністерства: Мінрегіон (координатор), Мінекономіки, Мінінфраструктури та Мінсоцполітики;

– розроблення та затвердження регіональних/територіальних програм протидії поширенню COVID-19 з урахуванням особливостей місцевих демографічних, соціально-економічних показників, ситуації із громадським здоров'ям (статистика хвороб), структури економіки тощо;

- забезпечення комплементарності рішень у сфері реалізації протиепідемічних заходів шляхом налагодження горизонтальної міжвідомчої взаємодії на рівні громади;
- використання потенціалу Ради розвитку громад та територій України та обласних рад, що опікуються розвитком громад і територій, як майданчиків для обговорення та обміну досвідом з протидії пандемії та вироблення консолідованої позиції щодо впровадження карантинних заходів.
- створення на базі ОДА обласних координаційних центрів із залученням представників органів влади та ОМС, волонтерів, громадських активістів, експертів та науковців університетів і науково-дослідних установ щодо узгодження з робочими групами із відповідною спеціалізацією конкретних оперативних дій на місцевому рівні для протидії захворюваності та подолання соціальних та економічних наслідків;
- розроблення та інтеграції до навчальних програм спеціального навчального курсу щодо дій в умовах пандемії та карантину, організація навчання для ЦОВВ, органів місцевого самоврядування на базі НАДУ при Президентові України.

ВИСНОВКИ

Глобальний перебіг коронакризи підтверджує припущення про інтегральність цього феномена, у якому відбулося поєднання біологічних, суспільно-політичних та економічних вимірів. У кожному з них «пандемія» розвивається за власними, властивими цим сферам законами.

Значні розбіжності **розвитку та перебігу захворюваності** на COVID-19 між країнами, які мають подібні природно-кліматичні й соціальні передумови та застосовують як подібні, так і розбіжні моделі протиепідемічних заходів, зайвий раз підтверджують недостатню вивченість та слабку передбачуваність впливу коронавірусу SARS-CoV-2 на людську популяцію. Значне нарощування випадків захворювання в глобальних масштабах, яке триває піврік поспіль, неминуче посилюватиме загальні негативні очікування щодо ймовірностей наступних хвиль пандемії, до того ж за відсутності вакцини з клінічно доведеною ефективністю та установлених ефективних процедур лікування хворих. Навіть затухання пандемії на теренах Європи не знімає з порядку денного проблеми високих епідемічних ризиків, що продовжуватиме негативно впливати на споживчу та економічну поведінку населення. А глобальний наступ пандемії перешкоджатиме відновленню глобальної мобільності, що різко послаблюватиме позитивний ефект інтегральності глобальних ринків при повномасштабному збереженні ризиків глобальної взаємозалежності.

У **суспільній свідомості** коронавірус набув самостійного існування, диктуючи поведінку національних спільнот, у якій імперативи здоров'я та життя виразно тяжіють над непорушними цінностями, на основі яких будувалися демократичні спільноти та інституційні моделі ринкової економіки. Запроваджені заходи протидії коронавірусній хворобі у масштабах провідних національних держав дозволили запобігти усталенню таких ціннісних

змін у принципово нових форматах суспільних устроїв. Проте коронакриза, навіть незважаючи на її поступове відходження в багатьох країнах, вже зумовила значні інституційні зміни. Вони вже впливають і, зважаючи на слабко досліджені біологічні характеристики вірусу, тривалий час впливатимуть на низку ключових елементів політичного та економічного життя. Йдеться, зокрема, про провадження демократичних процедур, організацію суспільних комунікацій, пріоритети та форми міждержавних відносин, поведінку та вподобання споживачів, способи залучення й використання людського капіталу, організацію державного медичного та протиепідемічного забезпечення тощо. Оскільки такі зміни нерідко пролягали уздовж «ліній розломів», котрі окреслювали необхідність руйнування анахронічних неефективних моделей взаємодії, чимало нових інституційних форм мають усі підстави перетворитися на складники «нової нормальності», що існуватиме навіть після того, як COVID-19 стане надбанням історії. Проте сформовані в період коронакризи моделі авторитарного контролю та національної ізоляції демонструватимуть нестійкість у міру виконання ними «імуностимулюючої» ролі для національних спільнот. І надалі вони поступатимуться місцем зміщеному коронакризою «імунітету» мережевого соціального капіталу, становлення якого відбулось у рамках Глобалізації 3.0.

«Ручний режим» **карантинного зупинення економік** під впливом пандемічних ризиків призвів до різкого «обвалу» економічних показників. Проте так само вручну «запустити» економіки після кількамісячного простою виявилося неможливим. Колосальні фінансові «вливання», які здійснювалися провідними країнами світу для запобігання соціальним та економічним руйнаціям у період карантину та для посткарантинного відновлення динаміки, матимуть обмежену дієвість через непристосованість до утворення адекватних мотивацій у межах сформованих під час коронакризи нових інституційних моделей. Тривалість посткризової депресії значною мірою зумовлюватиметься потребою адаптації економічних «гравців» до нових можливостей та обмежень на ринках товарів, інвестицій, праці, нематеріального капіталу, побудови адекватних бізнес-стратегій. Антикризова політика держав

має сягати далеко за межі фінансової підтримки економіки. Така політика повинна сприяти адаптивності бізнесу до посткризових інституційних реалій, становленню інституційних моделей, які можуть стати підставою для відновлення взаємної довіри на основі спроможності зберігати стійкість та економічну активність навіть у разі повторення пандемічних або інших, генерованих за межами економіки, криз. Тому одним із ключових напрямів антикризових стратегій є розбудова протиепідемічної стійкості економік та спільнот, яка має гарантувати знижені ризики поширення інфекційних захворювань під час здійснення виробничої діяльності та соціальної взаємодії, у рамках повсякденного життя.

Два місяці «жорсткого карантину» в Україні дозволили досягти поставленої мети «згладжування» кривої зростання захворюваності, зміцнення готовності системи охорони здоров'я до протидії захворюванню. **Безпосередня «ціна» коронакризи для економіки виявилася м'якшою, ніж прогнозувалося на початку карантину, виходячи з глибини карантинних обмежень.** Відносно помірне зниження обігу торгівлі стало результатом незначного зниження рівня доходів працівників більшості секторів економіки та реалізації додаткових програм соціальної підтримки. Специфічна структура експорту наразі зіграла позитивну роль, зумовивши його невелику втрату в умовах глобальної депресії. Запроваджені в межах значних бюджетних обмежень компенсатори для постраждалого від карантинних обмежень бізнесу сприяли пом'якшенню шокового впливу коронакризи на найбільш потерпілі сектори економіки.

Цінова та валютно-курсова стабільність гривні, які спираються на доволі успішну адаптацію до нових ризиків банківської системи, сприяють стабілізації ділових та споживчих очікувань. Поступовий вихід із карантинних обмежень з початку та середини травня 2020 р. з визначеною календарною послідовністю послаблень відкриває для бізнесу можливості надолужування згаяного за карантинний період.

Проте неочікувано різким виявилося падіння інвестиційної діяльності, причому його фіксування вже за підсумком I кварталу дає змогу припустити, що причини інвестиційної кризи значно

глибші. Коронакриза лише ускладнила проблему, що виникла раніше. Скорочення інвестицій працює як кризовий мультиплікатор, під його вплив потрапляють будівельна діяльність, виробництво інвестиційних товарів, спроможність виробничого сектору адаптуватися до вимог посткризових ринків. Посткоронавірусні інституційні зміни зумовлюють додаткові вимоги щодо структурної адекватності суб'єктів господарювання та додаткові потреби щодо інвестування в структурні зміни.

Процес *виходу* з карантину для економіки може містити набагато більші ризики, ніж сам карантинний період. Активізація економічних процесів, особливо в умовах вичерпання «подушок безпеки» у вигляді особистих заощаджень і страхових резервів бізнесу, може супроводжуватися: загостренням ризиків неплатоспроможності за кредитами; ускладненням бюджетної ситуації через лаги в податкових платежах і впливи наданих у період коронакризи податкових преференцій; відновленням девальваційних трендів унаслідок активізації потреби в імпорті; посиленням інфляційних ризиків через слабку реакцію внутрішньої пропозиції на зростаючий попит; зниженням зайнятості через структурну недосконалість ринку праці. Наявність низки успадкованих «депресивних пасток», які спроможні марнувати потенціал економічного зростання та блокувати економіку в пації «стабільності спокою», дестимулює вжиття проактивних кроків державної політики. У разі наростання явищ макроекономічної або соціальної нестабільності передбачені наявною парадигмою економічної політики стабілізатори спроможні загальмувати й навіть зупинити процеси посткризової адаптації, перешкодити виходу на необхідну траєкторію економічного зростання.

Отже, «одужання» від коронакризи передбачає не лише подолання вірусних загроз, а й відбудову динамічної та адаптивної до нових ризиків економіки, яка спроможна забезпечити необхідну якість економічного зростання. Україна як мала відкрита економіка вимушена боротися «на два фронти»: з наслідками коронакризи та із впливом глобальної економічної депресії. Це вимагає посилення уваги до ендогенності чинників економічного розвитку, яка випливатиме з інклузивності оновленої

соціально-економічної моделі та повноти реалізації локальних потенціалів розвитку.

Відновлення чутливості економіки до ендогенних чинників потребуватиме вдосконалення її секторальної структури шляхом адаптації до структури внутрішнього попиту та оптимізації інтеграції до глобального поділу праці.

Потрібно передбачати розширення можливостей технологічного оновлення **промисловості**, розвиток промислової інфраструктури та логістики, розширення ємності ринків на основі посилення міжсекторального, міжрегіонального та міжнародного співробітництва, упровадження «розумної» спеціалізації регіонів.

Значна **аграрна** орієнтація української економіки в умовах ризиків коронакризи може розглядатися як певний додатковий стабілізатор, зважаючи на кращі перспективи збереження попиту на аграрну продукцію навіть в умовах глобальної кризи. В умовах очікуваного запровадження ринкового обігу сільськогосподарських земель стратегічним завданням є сприяння підвищенню капіталізації та інвестиційної привабливості агропідприємств, диверсифікація на цій основі розвитку аграрного виробництва задля повноти реалізації природно-ресурсного та людського потенціалу цієї сфери.

Окремої уваги з точки зору забезпечення інклузивності та локалізованості моделі розвитку потребує відновлення й розвиток **туристичної** галузі України. Врахування особливостей посткоронавірусних обмежень та змін уподобань споживачів потребуватиме комплементарних зусиль центральної влади, регіонів та громад, міжсекторальної взаємодії та інтегрованості із системами громадського здоров'я, соціального захисту та гуманітарного розвитку.

Важливу роль щодо посилення інклузивності моделі розвитку відіграє реінтеграція **малого бізнесу** в різні сектори економіки, зокрема розвиток промислового підприємництва на засадах кластерної взаємодії, поширення фермерства, сільськогосподарської та агро-логістичної кооперації, розвитку соціального підприємництва й залучення малого та мікробізнесу до публічно-приватного партнерства на рівні громад тощо.

Використання досвіду нестандартних форм **зайнятості**, набутого в період карантину, сприятиме гнучкості та адаптивності ринку праці до значних структурних змін. Запобігання усталенню нових структурних диспропорцій вимагає вдосконалення організації та динамічного розвитку професійної освіти. Важливу роль у створенні умов для зайнятості відіграють місцеві громади, розширення функцій яких посилює ємність місцевих ринків праці, дає змогу ефективніше планувати професійну підготовку працівників. Дієва політика на ринку праці може допомогти зменшити посилене навантаження з боку трудових мігрантів, які в умовах пандемічних ризиків залишатимуться в Україні, а в перспективі – поступово послабити масштаби трудової міграції.

Цілеспрямована реалізація «політики одужання» має передбачати відновлення функціональності основних економічних механізмів **грошово-кредитної** та **бюджетної політики** з метою досягнення їх дієвості в реалізації заходів щодо стимулювання економічного зростання й регулювання структурних зрушень. Це потребуватиме вдосконалення інституційного забезпечення цієї політики, а також налагодження міжсекторальної координації з метою послаблення інституційних ризиків для макроекономічної стабільності.

Створення умов для повнішої реалізації потенціалу **розвитку регіонів** на основі консолідації ресурсів регіонів навколо виконання цілей структурної модернізації та прискорення економічного зростання, синергії міжрегіональної співпраці є одним із ключових напрямів побудови альтернативних рушіїв економічного розвитку в умовах глобальної економічної депресії на засадах ендогенізації та інклузивності, «розумної» спеціалізації кожної території для підвищення її економічної та фінансової спроможності.

Результатом зазначененої стратегії має стати швидка стабілізація показників соціально-економічного розвитку регіонів і громад, створення на рівні регіонів і громад управлінських та економічних систем, які мають запобігти поширенню епідемічних загроз. Державна політика регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку повинні враховувати потреби формування

умов для протиепідемічної стійкості, пропонувати реальні осяжні заходи щодо мінімізації ризиків.

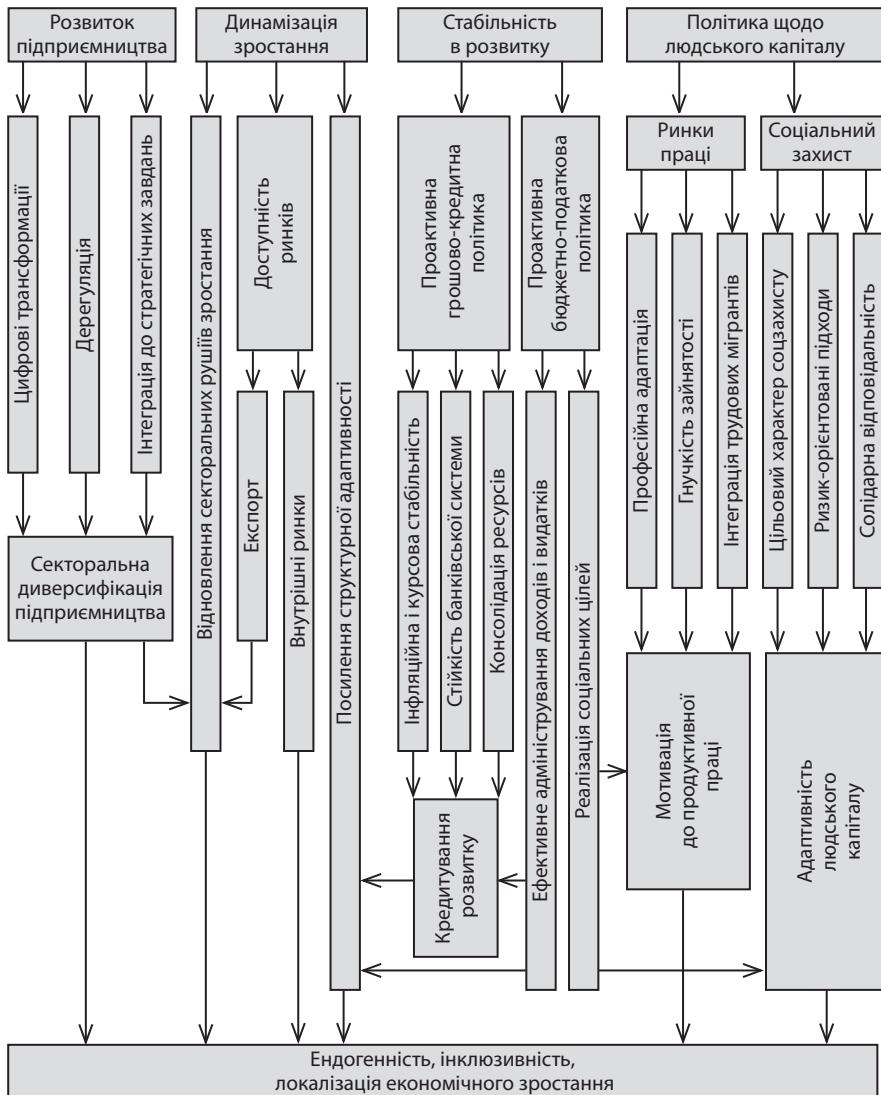
Місцевий, регіональний та національний рівні можуть і повинні стати стратегічними партнерами у прагненні діяти швидко в подоланні епідемічних ризиків. Їхня спільна робота сприятиме соціально-економічному відновленню в регіонах. Важливо невідкладно визначити ролі публічної влади на рівнях регіону, району та громади, засоби інтеграції та координації між різними рівнями, а також закріпити їх у законодавстві.

Для забезпечення **протиепідемічної стійкості** суспільства необхідне проведення реальної **медичної реформи** з ефективним та вчасним реагуванням на сучасні виклики, що уможливить вихід на новий рівень якості надання медичних послуг. При цьому з проходженням гострої фази коронакризи та до настання ймовірної другої хвилі захворювання має відбуватися перенесення загального дискурсу політики на розбудову вітчизняної системи охорони/захисту громадського здоров'я, стратегічною метою якої є зміцнення здоров'я та попередження захворювань через відповідальну поведінку влади, суспільства і людини в здоровому та безпечному середовищі життєдіяльності.

Зниження ризиків для здоров'я має відбуватися через відповідне облаштування просторів життя та процедур економічної діяльності, поліпшення екологічної ситуації, широке освоєння сучасних інструментів, управлінських та технологічних рішень, запровадження дієвого санітарно-епідемічного контролю. Значною мірою вага практичного виконання цього завдання лежить на громадах, що, своєю чергою, потребуватиме зміцнення їх організаційної спроможності.

Додаток

**Організаційна схема побудови
економічної і соціальної політики
подолання коронакризи в Україні**



Наукове видання

Я. А. ЖАЛІЛО, Я. Б. БАЗИЛЮК,
С. В. КОВАЛІВСЬКА, О. О. КОЛОМІЄЦЬ та ін.

**УКРАЇНА ПІСЛЯ КОРОНАКРИЗИ –
ШЛЯХ ОДУЖАННЯ**

Наукова доповідь

За загальною редакцією доктора економічних наук,
заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Відповідальна за випуск *I. O. Корецька*

Редактори *T. B. Карбовнича, T. M. Філіппова*

Коректор *T. B. Карбовнича*

Верстальник *O. П. Лазебний*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк.18,75

Наклад 150 пр. Зам. № 18,36

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7-а, м. Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>