

Громадська думка про правотворення

Інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів/

№ 10 (92)
(червень 2015 р.)

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

*Президент П. Порошенко провів зустріч із провідними науковцями країни.....*2

ПРЯМА МОВА: Інтерв'ю з членом Конституційної комісії О. Л. Копиленком.....4

ІНФОРМАЦІЙНІ АКЦЕНТИ

Основні тенденції висвітлення української тематики в іноземних ЗМІ.....6

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Горова

*Позбавлення депутатської недоторканності: pro et contra.....*12

Л. Присяжна

*За якими правилами в Україні відбуватимуться місцеві вибори.....*15

І. Беззуб

*Антикорупційна політика в Україні.....*21

О. Кривецький

*Освіта як основна інвестиція в майбутнє.....*33

У ЦЕНТРІ СУСПІЛЬНОЇ УВАГИ

О. Бусол

*Правовий статус кримськотатарської автономії у світлі конституційної реформи:
історія і сучасність.....*37

ПРАВО: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

О. Єфімов

*Військовий збір: відповідальність і податковий контроль.....*48

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА56

АКТУАЛЬНА ПОДІЯ

Президент П. Порошенко провів зустріч із провідними науковцями країни

Президент П. Порошенко провів зустріч із провідними науковцями країни. Глава держави підкреслив, що Україна покладає великі надії на науку, а розвиткові українського наукового потенціалу відведено значну роль у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Глава держави зазначив, що невикористання потенціалу науки призводить до науково-технологічного відставання України від розвинутих країн. «У сучасному світі не сировинні багатства, а інноваційність є вирішальним чинником економічного успіху», – зазначив Президент. Для цього необхідно збільшити кількість вітчизняних підприємств, які займаються інноваційною діяльністю. Частка таких компаній в Україні у 2014 р. становила приблизно 16 %, водночас у країнах ЄС – до 70 %.

Президент також звернув увагу на потенціал інтелектуальної власності та забезпечення ефективних механізмів її комерціалізації. У промисловому виробництві використовується лише 4,2 % наявних винаходів. «Через неврахування інтелектуальної власності вартість промислових підприємств України занижена на 50–80 %», – підкреслив глава держави.

Також важливим є розроблення й прийняття нового інноваційного закону «Про наукову і науково-технічну діяльність». «Необхідно удосконалити механізм формування державного замовлення на розроблення новітніх технологій, посилити державний нагляд і громадський контроль за проведенням наукових та науково-технічних розробок, що здійснюються за бюджетні кошти, створити систему оцінки науково-технічного та інноваційного рівня наукового та технологічного продукту на основі методів і критеріїв, які вже зараз застосовуються у ЄС», – сказав П. Порошенко.

Президент також зазначив, що в зростанні авторитету науки в суспільстві, залученні юних талантів і розвитку технологій неабияку роль відіграють наукові премії. Глава держави висловився за реформування процедури присвоєння премій, яка регулюється положенням ще радянських часів. Зокрема, більшу увагу суспільства до лауреатів наукових премій може забезпечити скорочення кількості колективів і нагороджених. «Для порівняння знову ж таки повертаємося до нобелівських премій – там мало номінацій, але кожне присудження є подією, яку чекають і наукова спільнота, і медіа, і громадськість не лише окремих країн, а всього світу», – сказав Президент.

Глава держави повідомив про затвердження нового персонального складу Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки. Комітет має спільно з Міністерством освіти та науки підготувати та подати в місячний термін пропозиції щодо внесення змін до законодавства. «Вірю, що вже невдовзі нові лауреати Державної премії стануть яскравим прикладом,

який заохочуватиме молодь іти в науку, а науковців – здобувати нові результати, які матимуть справді першорядне фундаментальне значення для людства й практичну вагу для рідної України», – сказав Президент.

У свою чергу президент Національної академії наук України Б. Патон зазначив, що науковці останні роки приділяють увагу забезпеченню надійної та безпечної роботи ядерно-енергетичного комплексу, ракетно-космічній галузі та літакобудування, розв'язанню проблем енергоефективності та енергоощадження, інноваційного розвитку, сферам охорони здоров'я, медицини та продовольчій безпеці. Також є розробки для військових у зоні АТО.

«З 2015 р. у межах загального фінансування академії ми започаткували цільову наукову програму з проблем підвищення обороноздатності і безпеки держави. І вже розпочато виконання відібраних за конкурсом найбільш перспективних проектів», – повідомив Б. Патон. Протягом 2014 р. учені НАН виконували роботи для понад 40 великих вітчизняних підприємств, зокрема для КБ «Південне», «Мотор-Січ», «Антонов», «Арсенал» та ін.

Б. Патон наголосив на важливості підготовки висококваліфікованих науковців, інтеграції до європейського наукового простору, участі в програмі «Горизонт-2020». «Подальший розвиток науки потребує кардинальних заходів на державному рівні для підняття престижності наукової діяльності, залучення талановитої молоді, поліпшення соціального захисту науковців», – наголосив Б. Патон.

Присутній на зустрічі міністр науки та освіти С. Квіт зазначив, що агресія Росії поставила перед українською науковою спільнотою нові виклики, особливо у сфері військово-оборонних технологій. «Сьогодні наші університети успішно виконують 27 наукових тем, затверджених РНБО та Міноборони», – повідомив він. С. Квіт також зазначив, що розроблена фахівцями Міністерства освіти та науки разом з експертами нова редакція закону про наукову та науково-технічну діяльність має надати імпульс для розвитку. Він також наголосив на важливості інтеграції української наукової спільноти до європейської, особливо з урахуванням того, що наукові контакти з Росією майже втрачено (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/uspih-ukrayini-zalezhit-vid-rozvitku-nauki-prezident-na-zust-35524>). – 2015. – 18.06*).

Пряма мова:

Інтерв'ю з членом Конституційної комісії О. Л. Копиленком

Олександр Копиленко: ...Якщо ми виходимо з того, що Крим був, є та залишається українською територією, а нинішній конфлікт на Донбасі буде розв'язаний, то внесення в нову редакцію Конституції України норми про те, що Крим та Донбас є окупованими частинами території України, я вважаю недоцільним

Інтерв'ю з членом Конституційної комісії, членом-кореспондентом НАН України, академіком Національної академії правових наук України, доктором юридичних наук, професором, заслуженим юристом України, директором Інституту законодавства Верховної Ради України О. Л. Копиленком / записав С. В. Полтавець

С. В. Полтавець: *Олександрє Любимовичу, скажіть, будь-ласка, наскільки на сьогодні назріла необхідність внесення змін у Конституцію України? Чи не можна питання, які нині порушуються в рамках конституційного процесу, вирішити шляхом прийняття окремих законів?*

О. Л. Копиленко: Це, справді, серйозне питання. Я, можливо, висловлю дещо дискусійну думку, яка в мене народилася після засідання однієї з робочих груп Конституційної комісії, коли обговорювали зміни до статті Конституції, де йшлося про загальні принципи судочинства. За результатами обговорення повернулися до чинної редакції. Я про це говорив давно, бо я був членом і Національної Конституційної Ради, яка була створена за Президента В. Ющенка, але відбулося лише одне її засідання, я був членом Конституційної Асамблеї. Конституційна Асамблея була цілком нейтральним органом. Мною була подана пропозиція підготувати Національну доповідь з конституційних питань, у якій були б вказані «проблемні аспекти» вітчизняного конституціоналізму, і лише після цього варто було б зосередитися безпосередньо на внесенні змін до Основного Закону держави. На жаль, це не було зроблено, бо як то кажуть: «у кожного своя правда». Досить часто всі дискусії зводяться до публіцистичних тверджень на кшталт: «Так жити не можна». Звісно, залишаються якісь спільні, об'єднуючі «сюжети», які стосуються місцевого самоврядування в умовах сучасних процесів децентралізації влади після її граничної концентрації. Зрозуміло, що все це вимога часу, але такі елементарні питання: чи треба зберігати систему господарських судів? Чи потрібна окрема система адміністративних судів? – залишаються лише на рівні фахових дискусій.

– *Зрозуміло. Скажіть, будь-ласка, скільки, за Вашими розрахунками, буде тривати конституційний процес?*

– Я можу лише підтвердити слова Голови Верховної Ради України В. Гройсмана про те, що ці зміни повинні відбутися до кінця 2015 р. До кінця червня до парламенту має бути внесений законопроект, який стосується

децентралізації влади та місцевого самоврядування.

– *Олександрє Любимовичу, скажіть, чи з характеру дискусій зрозуміло, що фахівці поступово приходять до якогось спільного «знаменника» в тих питаннях, які розглядає Конституційна комісія?*

– Звісно. Характер дискусій демонструє бажання членів комісії досягти згоди та позитивного результату.

– *Як бачиться членам Конституційної комісії статус Криму і Донбасу? Бо на сьогодні досить часто лунають думки про доцільність внесення в нову редакцію Конституції України норми про те, що Крим та Донбас є окупованими частинами території України. Чи є в таких пропозиціях сенс?*

– Я вважаю, що оскільки ми розглядаємо Конституцію України як документ, який діятиме не один рік, якщо ми виходимо з того, що Крим був, є та залишається українською територією, а нинішній конфлікт на Донбасі буде розв'язаний, подібні тимчасові речі фіксувати в Основному Законі не потрібно.

– *Олександрє Любимовичу, прокоментуйте, будь ласка, таке: згідно зі ст. 156 Конституції України зміни до певних розділів Основного Закону мають затверджуватися через проведення Всеукраїнського референдуму. Наскільки така форма народного волевиявлення буде легітимною, враховуючи, що Крим та частина Донбасу залишаються окупованими?*

– Можна говорити лише про ті зміни в Конституцію України, які не потребуватимуть застосування таких механізмів.

– *На сайті Центру політико-правових реформ (І. Коліушка) розміщено проект змін до Конституції. Чи є цей документ базовим, тобто основним, над яким працюють члени Конституційної Комісії?*

– Це не базовий, це ініціативний документ. Так само є пропозиції групи членів комісії, зокрема С. Головатого, М. Козюбри, Ю. Ключковського. Є пропозиції Голови Верховного Суду України Я. Романюка, які стосуються реформування системи судочинства, та ін.

– *Скажіть, як Ви ставитеся до запровадження в Україні таких адміністративно-територіальних одиниць, як: «грумада», «волость», «повіт», що містяться в проекті Центру політико-правових реформ?*

– Я рішуче заперечую проти відновлення таких архаїчних форм територіального поділу. Треба залишатися в рамках нинішнього поділу й акцентувати увагу не на назвах. Найголовніше не міняти назви нинішніх районів, а шукати новий зміст повноважень наших адміністративно-територіальних одиниць, враховуючи регіональні особливості й перспективи розвитку. У нас досить часто апелюють, зокрема, до досвіду Польщі. Мовляв: там є воєводства. Але треба враховувати той факт, власне історичну традицію: румун уже «народжується» з поняттям «повіту», поляк – «воєводства». Бо «воєводства» були за Пілсудського, після Пілсудського, за

комуністичного режиму в Польщі. У нас дуже модно зараз згадувати традиції Київської Русі. Так, там були волості, але первинною ланкою були не «громади», а територіальна одиниця, яка називалася «верв». Якщо ми будемо враховувати досвід Центральної Ради, то вона якраз скасувала в березні 1918 р. поділ на «губернії» та «повіти», запровадивши натомість «землі» та «волості». Причому ці «землі» не дублювали назв старих губерній. У них був досить цікавий поділ, наприклад: «Подоння», «Поросся», але далі декларацій справа не пішла.

– Чи передбачається «укрупнення», зокрема районів, у ході адміністративно-територіальної реформи?

– Про це мова не йшла. Існують пропозиції об'єднання територіальних громад. Як ми знаємо, парламент уже ухвалив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Як це буде у дійсності, до сьогодні невідомо, оскільки треба враховувати безліч питань, у тому числі й соціального характеру.

– Щиро дякую, Олександрє Любимовичу, за змістовну та цікаву бесіду.

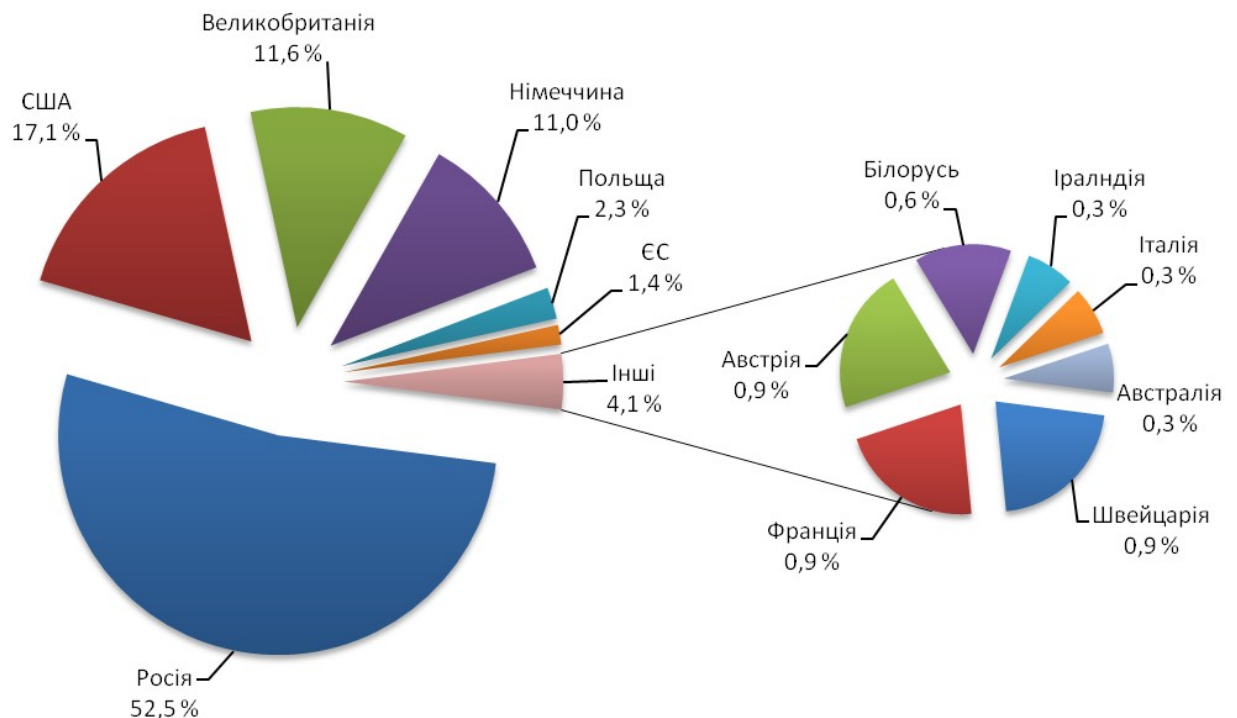
ІНФОРМАЦІЙНІ АКЦЕНТИ

Підготовка і виконання проекту:

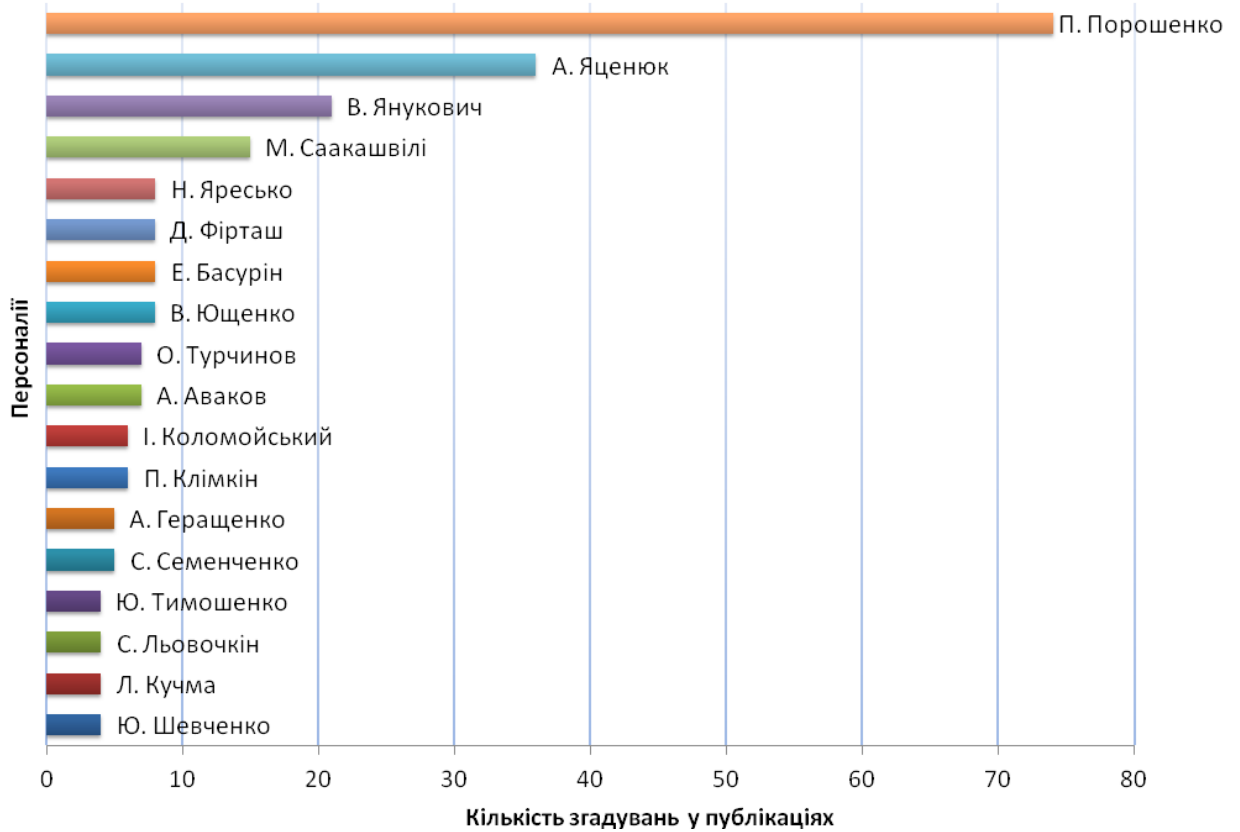
А. Берегельський, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Основні тенденції висвітлення української тематики в іноземних ЗМІ

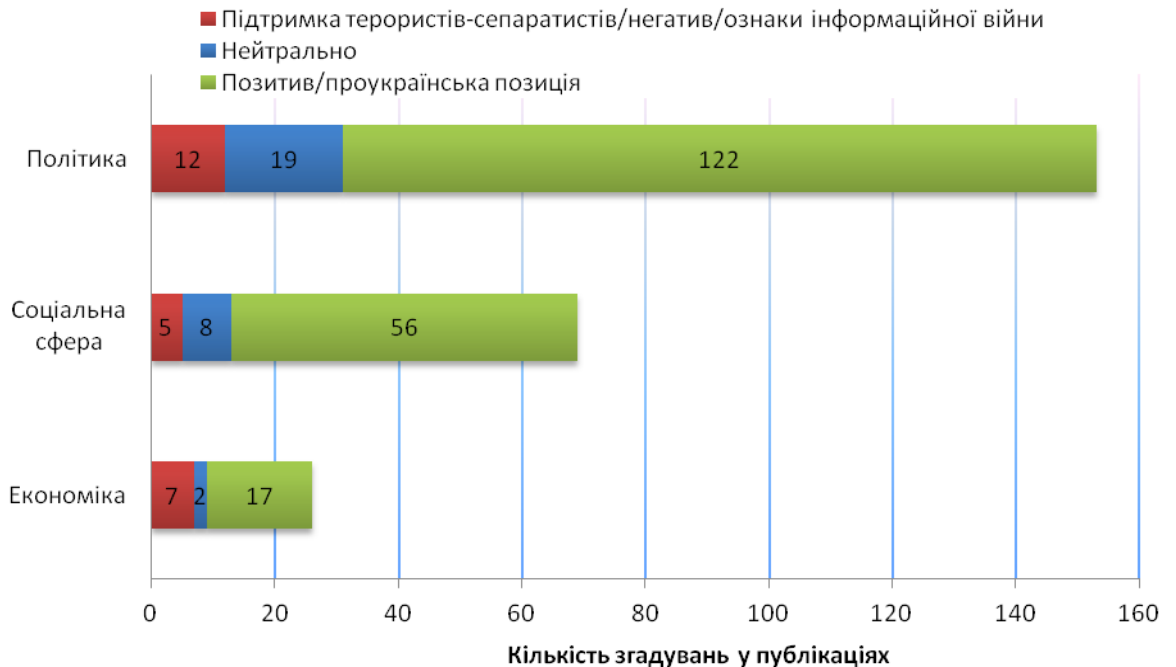
Співвідношення кількості публікацій по світу



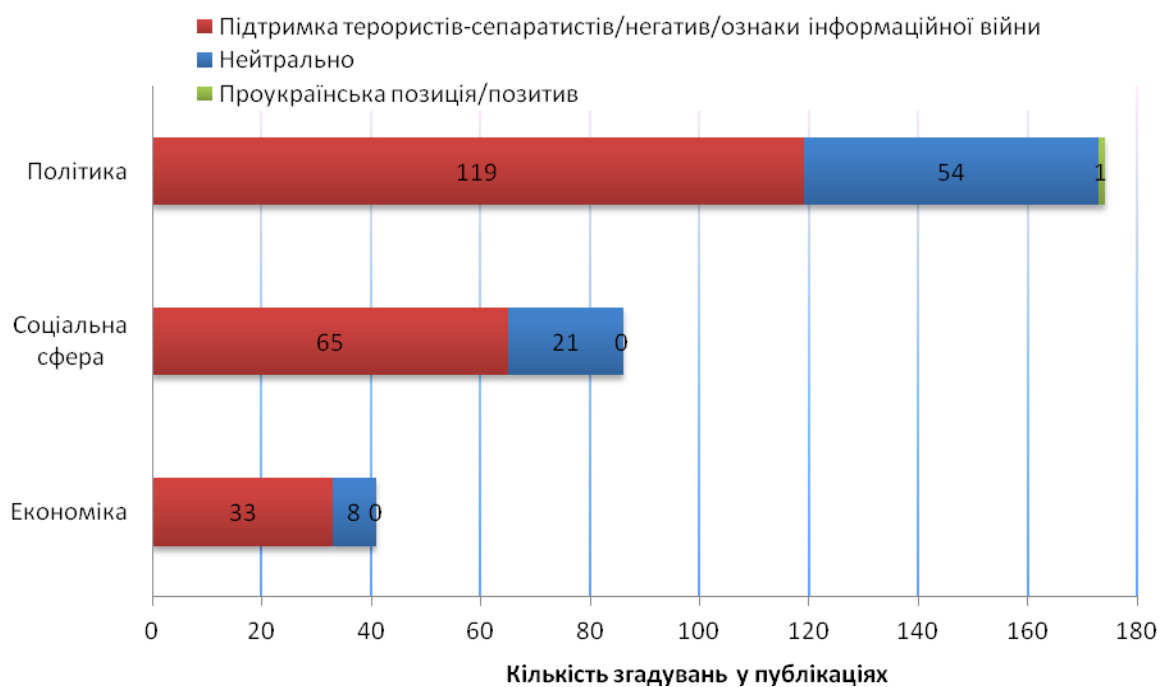
Персоналії в зарубіжних ЗМІ



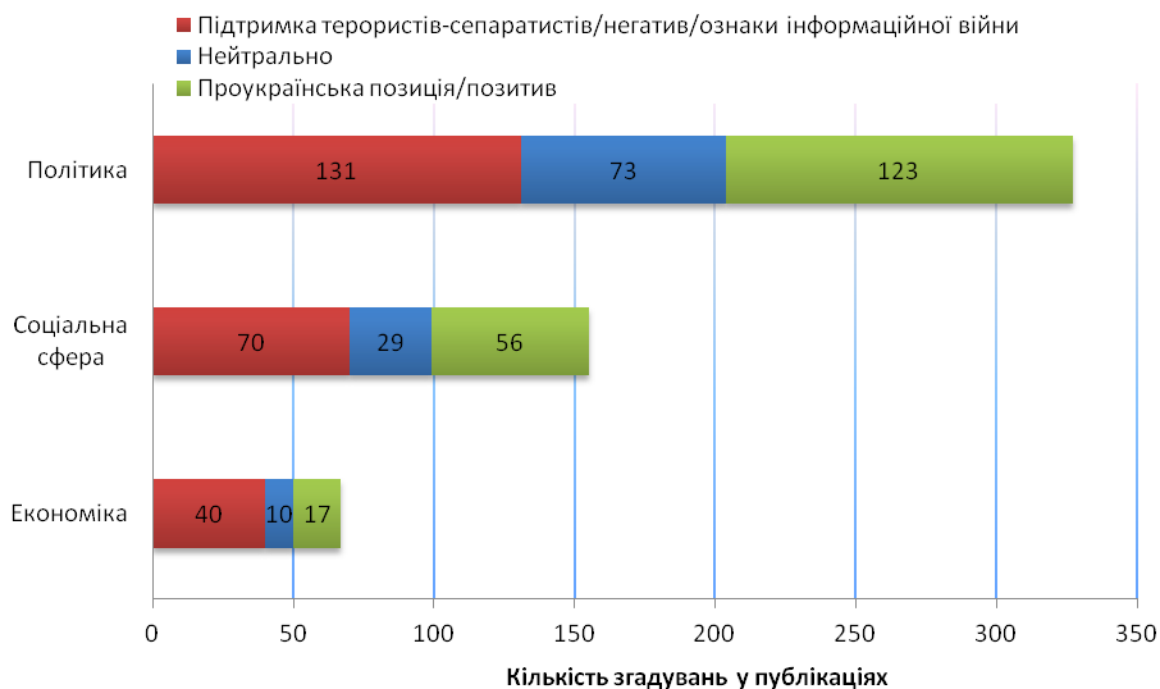
Оціночний розподіл за сферами діяльності (західні ЗМІ)



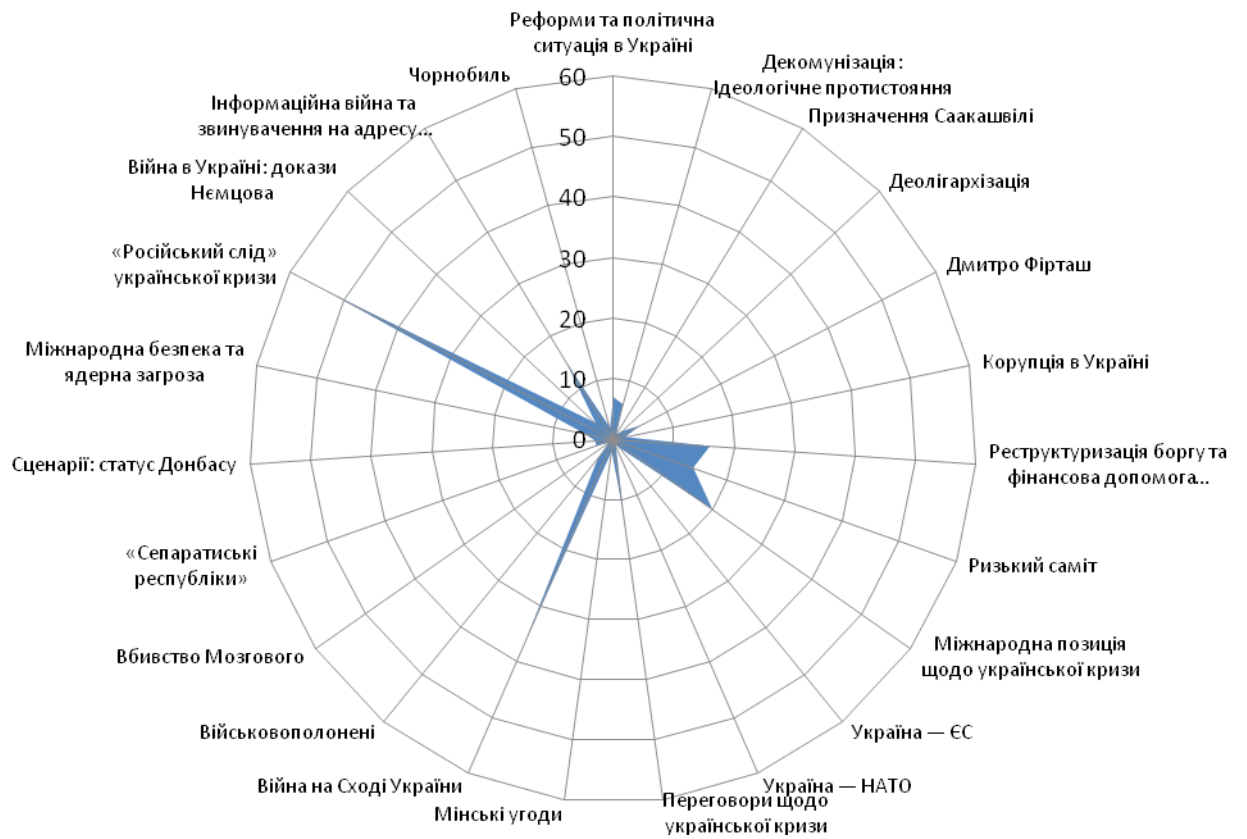
Оціночний розподіл за сферами діяльності (російські ЗМІ)



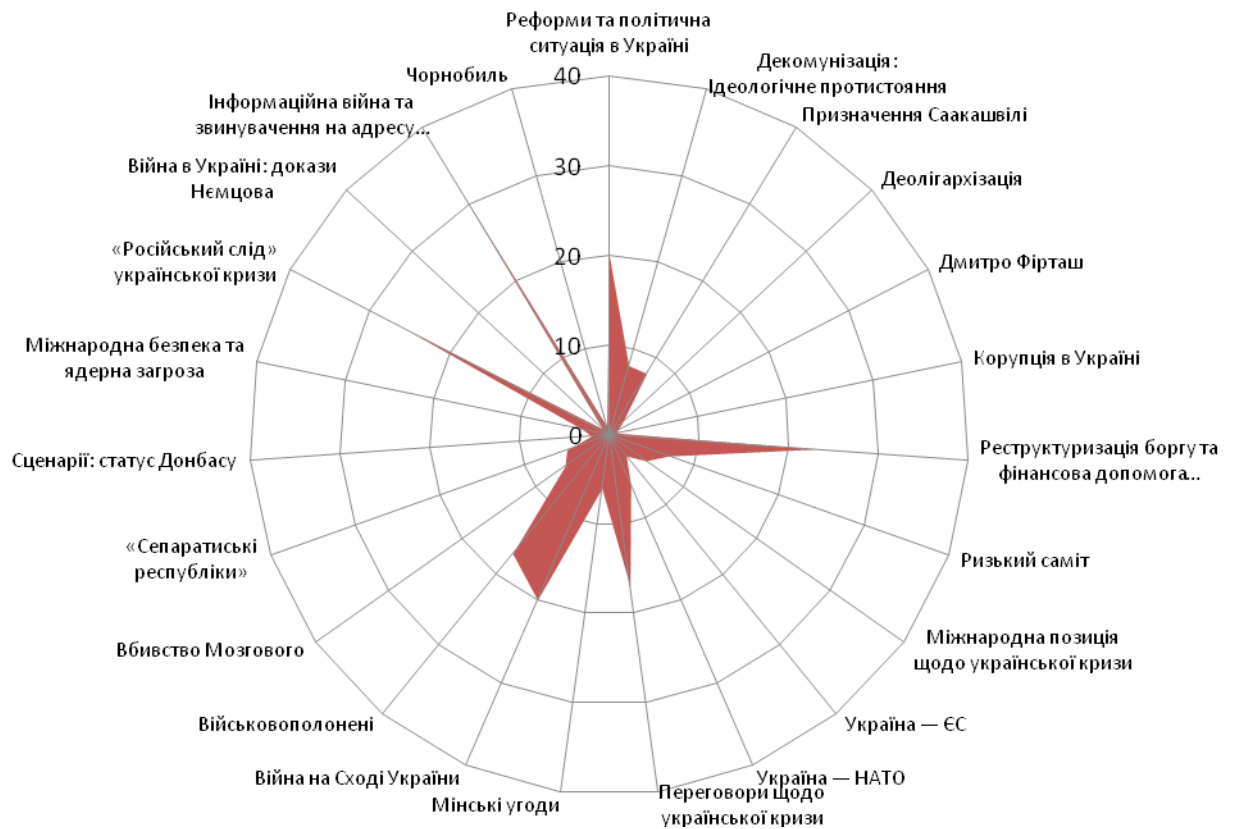
Оціночний розподіл за сферами діяльності



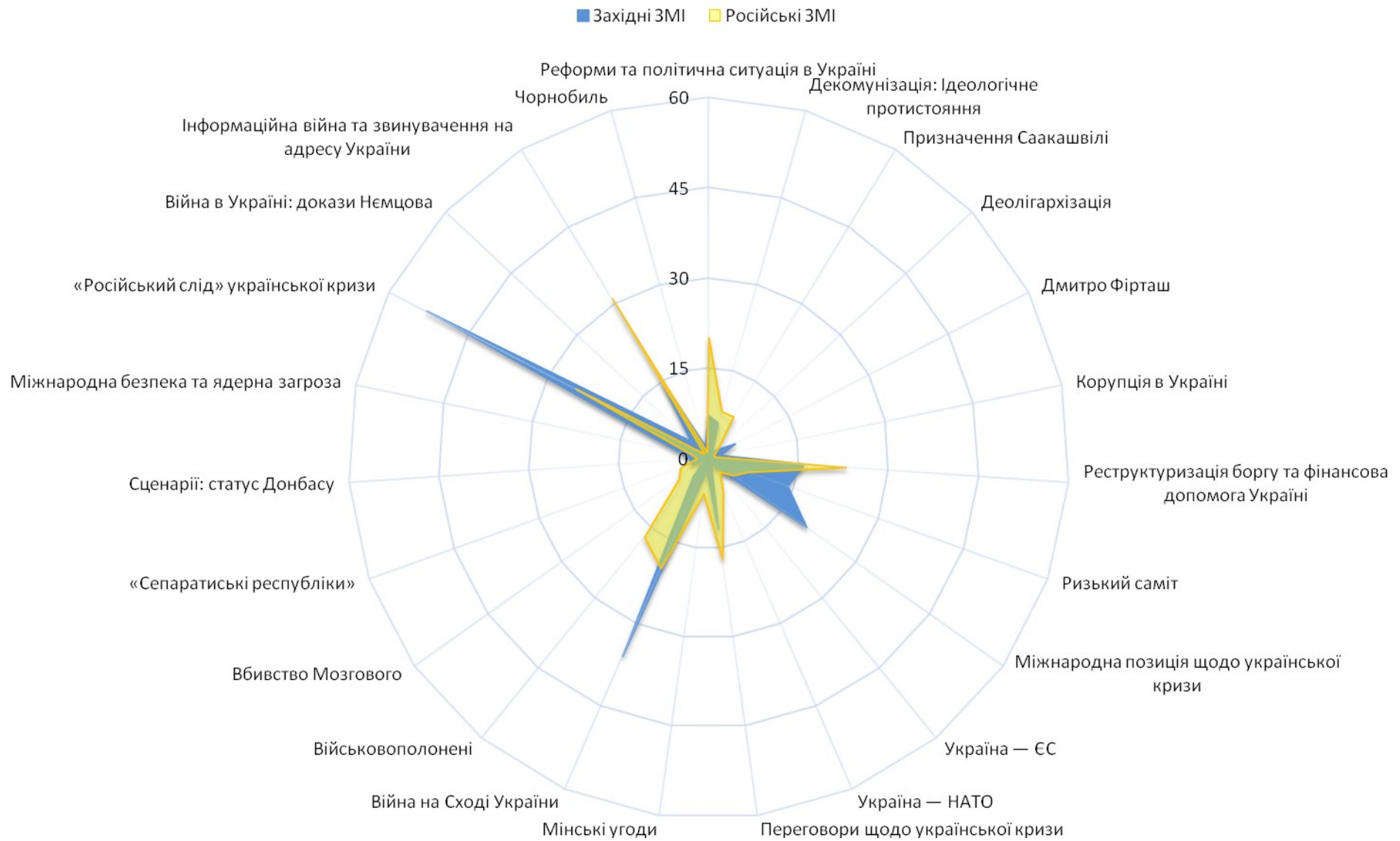
Західні ЗМІ



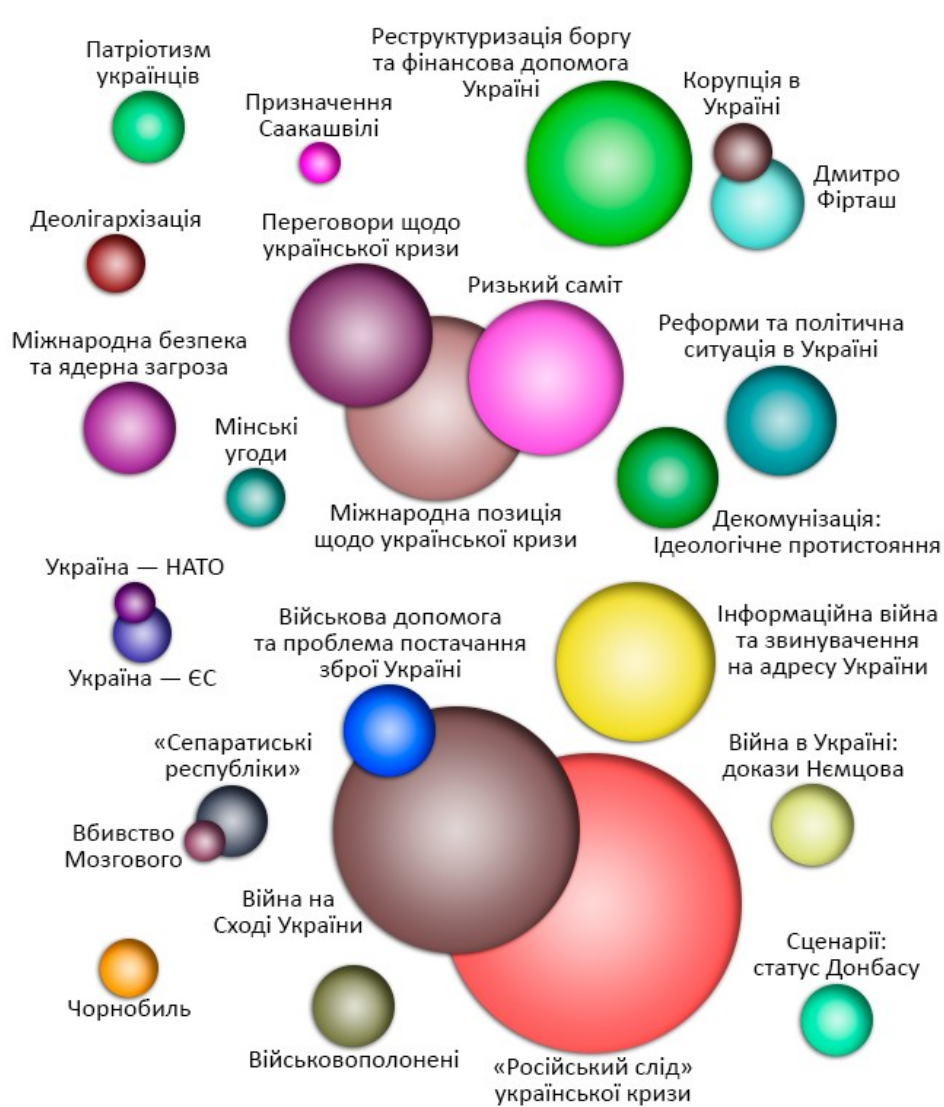
Російські ЗМІ



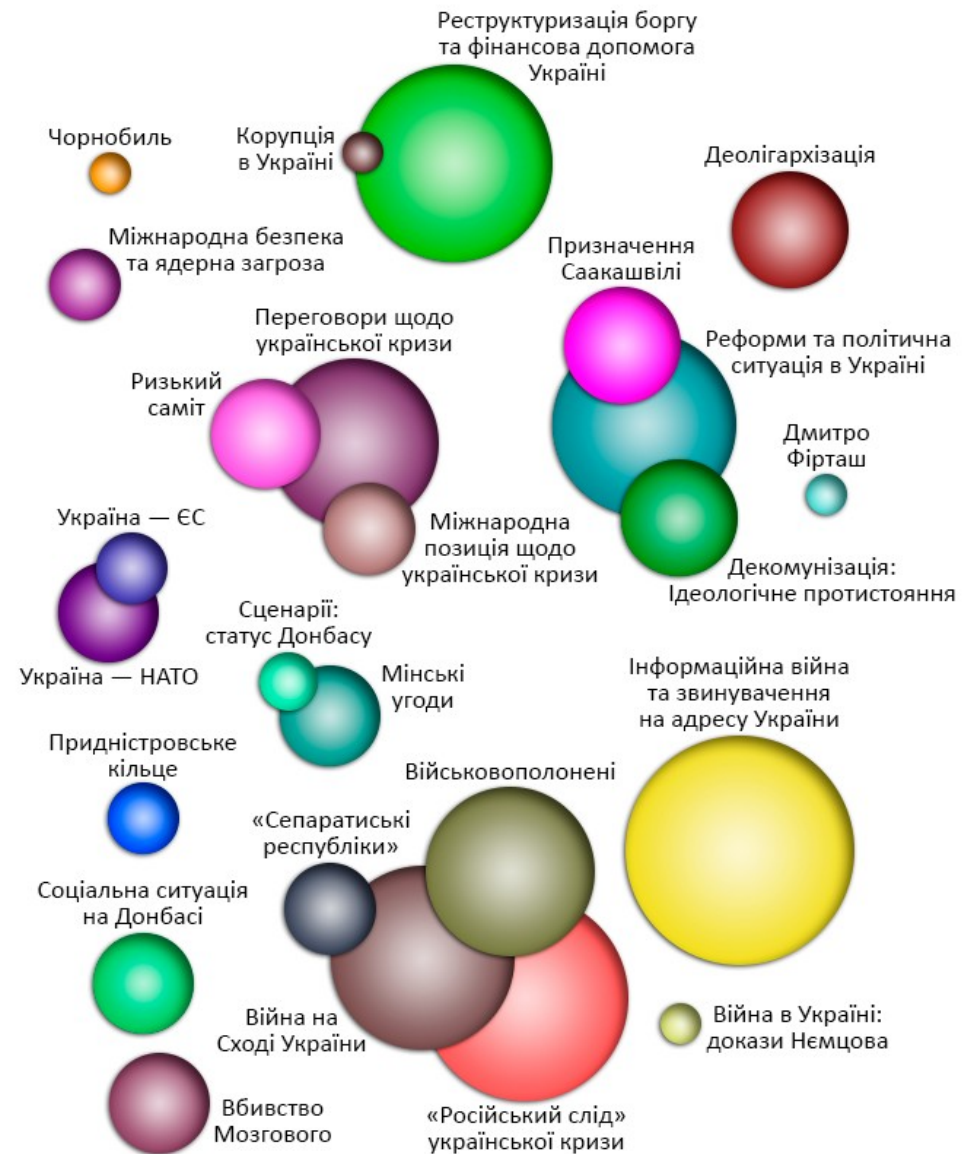
Співвідношення ключових тегів у західних та російських ЗМІ



Західні ЗМІ



Російські ЗМІ



АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Горова, ст. наук. співроб. ФПУ, канд. наук із соц. комунікацій

Позбавлення депутатської недоторканності: pro et contra

Президент України П. Порошенко закликає Верховну Раду до закінчення цієї сесії проголосувати зміни до Конституції про позбавлення недоторканності депутатів і обмеження недоторканності суддів. Президент України заявив: «Прошу парламент вже на цій сесії проголосувати перше читання змін до Конституції, якими передбачається зняття депутатської недоторканності і обмеження недоторканності суддів». П. Порошенко підкреслив, що в такому випадку припиняться дискусії щодо того, що злочинці йдуть в парламент для того, щоб уникнути відповідальності. Президент України також відзначив важливість боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади та нагадав, що для цього ініціював зняття недоторканності з народних депутатів і суддів як елемент конституційної реформи.

Слід нагадати, що, як інформували ЗМІ, Конституційний Суд визнав законопроект № 1776 про скасування депутатської та суддівської недоторканності таким, що відповідає Конституції. Позбавлення депутатів недоторканності, на думку Конституційного Суду, не обмежує прав і свобод людини, закріплених у Конституції. У Конституційному Суді також вирішили, що Вища рада юстиції може отримати повноваження щодо схвалення на затримання чи арешт суддів. При цьому Конституційний Суд зазначив, що притягнення до відповідальності судді за порушення присяги є спірною нормою, яка не відповідає міжнародному законодавству.

Звертає на себе увагу те, що у висновку Венеціанської комісії, як повідомив представник у ній України В. Пилипенко, повне позбавлення імунітету членів українського парламенту назване «передчасним». У висновку також говориться, що «Венеціанська комісія, підтримуючи боротьбу з корупцією, рекомендує Україні встановити на конституційному рівні інші гарантії захисту парламентарів, що будуть забезпечувати можливість політичного плюралізму та мінімізували вплив правоохоронної системи... Комісія рекомендує взяти за основу модель депутатського імунітету, який існує в країнах Європейського Союзу, зокрема в Італії: там представлення про затримання або арешт члена парламенту розглядається Конституційним судом».

Водночас комісія підтримує позбавлення Верховної Ради повноважень щодо зняття суддівської недоторканності та передачу цієї функції Вищій раді юстиції. Хоча знову підкреслює, що необхідно внести конституційні зміни в частині формування цього органу й позбавлення впливу парламенту на формування суддівського корпусу.

При цьому слід зазначити, що більшість експертів висловилися позитивно щодо можливого позбавлення народних обранців депутатської недоторканності й підкреслили, що після цього в ряди депутатів перестануть намагатися потрапити ті, хто веде незаконну діяльність і боїться сісти у

в'язницю. Так, показовим можна вважати коментар директора Центру дослідження політичних цінностей «Аксія» О. Медведєва, який зазначив: «Ті, хто порушує закон, просто не будуть йти в народні депутати». Експерт, коментуючи рішення Конституційного Суду, також підкреслив, що воно буде закладено в список так званих змін до Конституції, які вже давно анонсуються разом з децентралізацією. «Депутати повинні будуть голосувати за зміни до Конституції конституційною більшістю. І ще бажано, щоб це питання було поставлене і на референдумі. Це повинен бути цілий блок змін, який буде включати в себе і депутатську недоторканність, і певні моменти з люстрації, і децентралізацію влади, і адміністративно-територіальну реформу. А зараз йде підготовчий етап. Тобто Конституційний Суд запропонував такі от зміни», – акцентував увагу О. Медведєв.

Слід зазначити, що експерти в ЗМІ висловлювали й більш нейтральну позицію щодо можливого зняття недоторканності з депутатів, намагаючись розгледіти в ньому PR-хід. Так, аналізуючи інформацію про те, що КС визнав конституційним законопроект про скасування депутатської й обмеження суддівської недоторканності, політолог В. Цибулько вказав на те, що колись уже були спроби застосовувати недоторканність до депутатів усіх рівнів, але це не мало результатів. На цей раз, вважає експерт, зняття депутатської недоторканності не буде масовим. «Каста недоторканих є громадським подразником, тому рішення було своєчасним. Суттєвого ефекту на місцеві вибори це рішення не справить. Можливо, тільки в сенсі репутаційному для парламентських партій, якщо вони проголосують за відповідну зміну до нової редакції Конституції», – наголосив В. Цибулько.

Ще раніше подібну точку зору висловив керівник центру «Третій сектор» А. Золотарьов, який вважає, що питання про зняття депутатської недоторканності ведеться в розрізі популістських гасел. Тема не входить у топ проблем, не належить до гострих суспільно значущих. «Єдине навколонукове пояснення: в умовах вертикального конфлікту суспільство відчуває правову нерівність між низами і верхами. Недоторканність уособлює цю нерівність», – зазначив експерт.

Також він додав, що український варіант недоторканності дає владі додатковий інструмент для примусу опонентів до зразкової політичної поведінки. Крім того, зазначив експерт, представники бізнесу знаходять альтернативні варіанти юридичного і фізичного самозахисту, а не приходять у парламент за недоторканністю як раніше.

Директор Агентства моделювання ситуацій В. Бала також раніше висловлював думку про те, що в Україні вже минув той час, коли громадяни хотіли мати рівні права з політиками. Поняття імунітету відступило на другий план. Сьогодні ж є важливіші питання – боротьба з корупцією, робочі місця, питання війни й миру, питання економічних реформ.

Про те, що зняття суддівської недоторканності не є питанням суперпріоритету, говорив нещодавно й керівник комунікаційного напрямку ГІ «Реанімаційний пакет реформ» А. Андрушків: «Я особисто не вважаю, що треба знімати депутатську недоторканність... В цій країні не відбулася реформа судової системи, МВС, державної служби. Якщо зараз зняти недоторканність із

суддів, то це є правка до Конституції. Зараз в парламенті накопичуються правки в межах судової реформи. Якщо правку внесуть, то буде накладено вето на подальші зміни в цій сфері на один рік. Як результат, на цілий один рік судова реформа загальмується».

На думку фахівця, зняття недоторканності не приведе до якісних змін, але може стати поганою альтернативою реформі. «Треба зрозуміти, чого ми хочемо. Чи ми хочемо народу кинути популістичну кістку, чи ми хочемо провести плановану реформу», – підкреслив А. Андрушків.

Водночас заслужений юрист України М. Савенко, коментуючи можливість зняття депутатської недоторканності, зазначив, що в тому випадку, коли вище керівництво захоче когось покарати, сфальсифікувати результати виборів або призначити свою людину на керівну посаду, це відбудеться незалежно від того, чи є недоторканність, чи ні. «У багатьох країнах світу існує депутатська недоторканність. У деяких з них вона повна, а в деяких – часткова. Наприклад, в деяких країнах депутати захищені від арешту і кримінального переслідування лише на час парламентської сесії (США, Норвегія, Філіппіни). У більшості країн притягнути до кримінальної відповідальності депутата можливо лише, якщо є санкції відповідної палати парламенту. У нас зняття недоторканності – це занадто широке поняття», – підсумував юрист.

Слід вказати, що раніше у своїх коментарях деякі експерти зазначали, що спроби зняти недоторканність з ряду депутатів підсилюють владу Президента. Так, керівник соціологічної служби «Український барометр» В. Небоженко підкреслив, що влада тримається на балансі повноважень і сили судової, виконавчої, законодавчої її сторін. «Якщо когось позбавляють повноважень, “відкривають” його для судового переслідування – хтось отримує переваги влади. Позбавлення повноважень будь-якого, навіть самого поганого депутата, – це підвищення повноважень будь-якого, навіть найменшого прокурора і чиновника. І навпаки», – додав В. Небоженко.

Голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив І. Когут у своєму коментарі також раніше наголосив, що в тому випадку, якщо Верховна Рада ухвалить рішення про зняття депутатської недоторканності, це буде крок до руйнування парламентаризму.

При всьому цьому, незважаючи на неоднозначність експертних думок щодо можливих змін до Конституції стосовно позбавлення недоторканності депутатів і обмеження недоторканності суддів, проголосувати які закликає Верховну Раду Президент України П. Порошенко, слід підкреслити, що такі зміни на сьогодні – це відповідь на запит суспільства. Громадяни України, таким чином, отримують упевненість у тому, що за мандатом не можна сховатися. Це, безумовно, має посилити позитивну динаміку довіри громадян до влади і владних структур. І, відповідно, було б вірним провести більш широку інформаційну кампанію з цього питання (*За матеріалами www.pravda.com.ua, podrobnosti.ua, lb.ua, РІА «Новості» (rian.com.ua), Слово і діло (slovoidilo.ua), Новості Мира (www.novostimira.com.ua), 5 канал (www.5.ua), Голос (ru.golos.ua), odnako.su).*

За якими правилами в Україні відбуватимуться місцеві вибори

25 жовтня 2015 р. на Україну очікують місцеві вибори.

Про відкриті списки й про те, що вибори повинні відбутися саме так, у Верховній Раді говорили не один місяць. Нарешті, 18 червня 2015 р. народні депутати розглянули зареєстровані у Верховній Раді чотири законопроекти «Про місцеві вибори» за № 2831, 2831-1, 2831-2, 2831-3 і проголосували за, на їхню думку, найкращий.

Перший законопроект за № 2831, зареєстрований рядом депутатів фракції «Батьківщина», з'явився 13 травня 2015 р. Законопроектом передбачається проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад за пропорційною системою з відкритими списками. При цьому остаточний порядок розміщення кандидатів у партійних списках визначається зборами (конференціями) відповідної місцевої організації партії за офіційними результатами голосування виборців за кандидатів виборчого списку, які надаються партійній організації відповідною територіальною виборчою комісією. На думку експертів, описана модель є типовою пропорційною системою із закритими списками.

Зазначимо, що один з авторів законопроекту № 2831 народний депутат С. Соколов під час доповіді в сесійній залі ВР зняв законопроект з розгляду на користь законопроекту за № 2831-3.

Наступний проект за № 2831-1, зареєстрований экс-мером Чернівців М. Федоруком 27 травня 2015 р. і над яким працювали експерти Асоціації міст України, передбачає проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів із застосуванням різних моделей виборчих систем, які дають змогу краще забезпечувати вплив виборців на склад обраних депутатів і лідерів територіальних громад. Зокрема, пропонується зберегти чинні на сьогодні змішану пропорційно-мажоритарну виборчу систему на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та мажоритарну виборчу систему відносної більшості в одномандатних округах на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад. Законопроект також пропонує «відкриті списки» двох видів – для великих і малих міст, багатомандатну мажоритарку для районних та обласних рад, два види виборів мерів.

Оглядачі зазначають, що позитивні норми в цьому законопроекті щодо «відкритих списків» перекреслені складністю й неуніфікованістю виборчих систем на різних рівнях. Крім того, на їхню думку, на виборах за таким законом буде важко розібратися не тільки виборцю, а навіть фахівцям і спостерігачам.

Законопроект № 2831-2 про місцеві вибори, над яким працювали 18 депутатів із трьох фракцій (Блок Петра Порошенка, «Народний фронт», «Самопоміч») та представники Інституту виборчого права, Міжнародної фундації виборчих систем, «Інтерньюз-Україна», КВУ й «Опори», був зареєстрований у Верховній Раді 28 травня 2015 р.

Серед основних новацій законопроекту, зокрема, є: власне пропорційна

виборча система з відкритими списками на місцевих виборах; гарантоване представництво жінок у кожній трійці виборчого списку; мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах – 24 мандати в районах і містах, там де менше 90 тис. виборців селищних і сільських рад.

28 травня 2015 р. був зареєстрований ще один проект закону про місцеві вибори № 2831-3. Ініціатори законопроекту: В. Денисенко, С. Алексєєв, І. Попов, Ю. Чижмарь і О. Ледовських.

В основу проекту покладена так звана «німецька система», якою передбачено проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад за пропорційною виборчою системою з преференціями [вибори в багатомандатному виборчому окрузі, що збігається з територією Автономної Республіки Крим, відповідної області, району, міста, району в місті, за виборчими списками місцевих організацій партій (блоків) з одночасним висуванням кандидатів у територіальних округах, на які поділяється багатомандатний округ].

Крім того, у пояснювальній записці до закону зазначається, що місцеві вибори проходитимуть також за такими виборчими системами:

- депутатів сільських, селищних рад – зберігається чинна на сьогодні мажоритарна система відносної більшості в одномандатному виборчому окрузі;
- міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тис.) – за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі (два тури);
- сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тис.) голів, сільських старост – за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

У законі пропонується чітко встановити кількісний склад відповідних місцевих рад, який визначатиметься ЦВК до початку виборчого процесу чергових виборів залежно від кількості виборців, які належать до відповідної територіальної громади, проживають на території області, району, району в місті.

Мінімальна кількість депутатів ради – 10 при чисельності виборців до 500, максимальна – 80 депутатів при чисельності виборців понад 1,5 млн.

Наприклад, на виборах до Київради, згідно з цим законопроектом, чисельність депутатського корпусу буде скорочена до 80 осіб. Водночас у райрадах столиці чисельність депутатів буде від 36 (Печерський район) до 44 депутатів (Святошинський, Соломенський, Оболонський, Дарницький, Дніпровський і Деснянський).

Також нормами цього законопроекту передбачається пропорційна система виборів для Київради та райрад столиці, тобто вибори відбудуться за списками. Утім, відмінність такої пропорційної системи від минулих виборів полягає в тому, що запропонована модель передбачає висування кандидатів місцевою організацією партії (блоком) не більше ніж по два кандидати в кожному територіальному виборчому окрузі. При цьому всі кандидати в депутати, висунуті місцевою організацією партії (блоком) у територіальних округах, включаються до єдиного виборчого списку кандидатів від цієї місцевої

організації партії (блоку) до відповідної ради. Експерти наголошують, що така модель є досить заплутаною. На практиці може вийти так: хто зуміє скористатися поєднанням власного імені й партійного бренду – той і виграє.

Щодо виборів мера, то в цьому проекті закону передбачається введення двотурових виборів для міст з понад 90 тис. населення. Тобто вибори в Києві проводитимуться у два тури.

Тим часом сайт столичних новин KievNews запропонував своїм читачам відповісти на запитання: «Якщо вибори в Києві відбудуться восени, то який вибір зробите ви?» Результати голосування станом на 18 червня 2015 р. представлені в таблиці.

Питання	Кількість голосів	%
У нинішнього мера був шанс, але він його не використав. Буду голосувати за когось іншого	11 424	65
На жаль, у В. Кличка було мало часу показати себе. Але нікого краще я поки не бачу	4235	24
Проголосую за В. Кличка і його команду. Вони повністю виправдали мої сподівання	1070	6
Поверніть Л. Черновецького!	867	5

Інститут аналізу та прогнозування в рамках проекту під назвою «Перезавантаження – відкрита влада – нова якість управління столицею» провів блиц-опитування киян щодо їхніх вимог до нової влади в Києві. «Використовуючи озвучені киянами вимоги до мера столиці, перевіряючи на відповідність цим вимогам біографії провідних київських політиків, ми прогнозуємо, що серйозними конкурентами В. Кличка можуть стати, зокрема, київські нардепи-мажоритарники Л. Ємець, Ю. Левченко та А. Білецький. Але поки ніхто з них ще не заявив про наміри помірятися силами з В. Кличком», – зазначив директор інституту Ю. Лісничий.

Повертаючись до законопроектів про місцеві вибори, зазначимо, що експерти та громадськість підтримували законопроект № 2831-2.

Так, на думку члена Центральної виборчої комісії А. Магери, законопроект, який був внесений народним депутатом М. Федоруком, «в частині виборчої системи чи не найбільшим чином відповідає положенням Конституції України, зокрема, щодо конституційного статусу обласних і районних рад як представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад».

За словами А. Магери, у цьому законопроекті міститься пропозиція провести місцеві вибори «за багатомандатною виборчою системою, яку одні називають багатомандатною мажоритарною виборчою системою, а інші називають напівпропорційною виборчою системою. І одні, і другі мають рацію».

Проте запропонований проект, незважаючи на прохання деяких депутатів, не знайшов підтримки в залі.

Перший заступник Голови Верховної Ради України А. Парубій, який вів засідання, поставив усі законопроекти на сигнальне голосування, за

результатами якого найбільшу кількість голосів набрав законопроект за № 2832-3 («за» – 222).

Після цього на голосування було поставлено законопроект за № 2831-3, який набрав 271 голос і був прийнятий за основу.

Парламент підтримав законопроект № 2831-3 «Про місцеві вибори» через побоювання осуду суспільством того, що політики весь час обіцяли людям впровадити пропорційну систему з відкритими списками, у тому числі й на місцевих виборах. Таку думку висловила координатор громадської мережі «Опора» О. Айвазовська. «Коаліція, притиснута до стінки власним популізмом, проголосувала за законопроект, який тільки формально має відношення до відкритих списків», – сказала вона. При цьому вона зазначила, що законопроект, який був проголосований у першому читанні, не дає можливості виборцям на рівні територіального округу обрати першого, другого чи третього кандидата. «Партія, формуючи список, пропонуватиме на територіальному окрузі лише одного представника. Система має ряд ознак мажоритарної системи, але проблема в тому, що частина територіальних округів залишиться без депутатів. Частина отримає кілька депутатів, а також будуть округи, від яких мандат отримає не переможець на цьому окрузі», – зазначила О. Айвазовська. Водночас вона допускає, що при підготовці до другого читання законопроект може бути вдосконалений.

Експерт Інституту політичної освіти О. Солонтай також вважає, що прийнятий за основу закон про місцеві вибори віддає монополію у відкритих списках політичним партіям. «Між польською і німецькою моделлю відкритих списків ми рухаємося в бік німецької моделі. Але проблема у нас в тому, що відкриті списки не є насправді відкритими – все залежатиме від політичних партій. Громадським організаціям, активістам ми не даємо там місця – все на монополію політичних партій», – каже О. Солонтай.

На думку експерта, списки насправді відкритими не є. І на те є три причини. «По-перше, список тих, хто може сформувати список, – вже закритий. А по-друге, не може у нас виборець вибрати того, кого захоче, у міську раду чи ще кудись. І третій момент – запровадження єдиної моделі відкритих списків для облрад і місцевих рад – суперечить закону!» – зазначає фахівець.

У свою чергу народний депутат України А. Іллюк прокоментував законопроект як такий, що не відповідає задекларованим принципам децентралізації. «Децентралізація? Коаліція проголосувала за закон про вибори в першому читанні і загнала всіх у партійні списки. Тепер всі лідери громадської думки, активні, цілеспрямовані громадяни, які бажають попрацювати на благо своїх громад і представляти інтереси людей у місцевих радах, будуть змушені вступити в якусь партію. За це боролися? Адмінресурс буде запущений владою по повній, а люди втратять зв'язок з депутатами», – вважає А. Іллюк.

Народний депутат В. Балоба взагалі виступає проти прийняття закону «Про місцеві вибори». «В ідеалі і Конституція, і адміністративний устрій, і децентралізація, і закон про вибори мають розглядатися одним пакетом, щоб зрозуміти, кого ми обираємо, де, як і на який термін. Бо приймаючи все окремо, ми постійно будемо займатися тим, що один закон підганятимемо під інший.

Тому моя позиція – не підтримувати жоден законопроект про місцеві вибори, доки не буде запропонована цілісна концепція організації держави», – зазначив він.

Тим часом у фракції «Самопоміч» уже заявили, що боротимуться з блоковою виборчою системою, про яку йдеться в прийнятому законопроекті «Про місцеві вибори». У фракції виступають за те, щоб депутати місцевих рад об'єднувалися в блоки після виборів.

Лідер «Самопоміч» О. Березюк повідомив, що відповідні поправки депутати фракції готуватимуть до другого читання проекту закону № 2831-3 про місцеві вибори.

Утім, є ще декілька питань, які потребують негайного вирішення.

Одним з найскладніших є проведення виборів в анексованому Криму та на окупованих територіях на Сході України. Як відомо, мінські домовленості, підписані лідерами «нормандської четвірки», передбачають проведення місцевих виборів на основі українського законодавства. Однак наразі українській стороні на непідконтрольних їй територіях здійснити цього практично неможливо.

Між тим у Криму на сьогодні є дві групи виборців – переселенці й громадяни, що залишилися на території окупованого Криму. Перша група менша й дуже нерівномірно розподілена на території країни; друга ж досить сумнівна з точки зору українського законодавства, яке не дає змоги голосувати людям з подвійним громадянством. Фактично й технічно провести вибори в Криму неможливо. Але можливий сценарій, за яким вибори до місцевих органів самоврядування можна провести за фактичним місцем проживання кримських переселенців. Саме вони можуть становити електоральну базу. Утім, виникає закономірне питання: кого обиратимуть колишні кримчани, яких уявних депутатів і мерів міст, якщо Крим дотепер не повернувся? Навіщо витрачати бюджетні гроші на химеру? Між тим, на думку експертів, для світу, який заперечує анексію, «райради у вигнанні» легітимними будуть уже сьогодні. Саме депутати мають представляти інтереси своїх виборців до тих пір, поки територія півострова буде окупована, говорити від їхнього імені, створювати списки правопорушень проти жителів Криму, моніторити ситуацію. Уже сьогодні депутати могли б говорити від імені громадянського співтовариства кримчан у Раді Європи, ООН тощо.

Щодо Сходу України, то, за офіційними даними, кількість переселенців зі Сходу України сягла 1 млн осіб. Один мільйон осіб – це дуже непогане електоральне поле. Якщо врахувати, що на територіях з «особливим статусом» вести проукраїнську агітацію вкрай небезпечно, місцеві вибори по всій Україні є відмінним способом створити групи депутатів райрад і міськрад, які відстоювали б і транслювали інтереси українських громадян – патріотів окупованих територій. Організаційно це буде вкрай складно. Але саме вибори місцевих депутатів за місцем нинішнього проживання переселенців дадуть можливість офіційно включати в переговірні процеси на зразок мінського людей, які виступають за цілісність країни, не є «рупором» Кремля й борються з терористами. Вибори, які можна провести на всій території України, легітимізують в очах Заходу нову й дуже важливу сторону діалогу.

Звичайно, у цих сценаріях є багато недоліків, багато мінусів, безліч «але». Проте для того щоб настало завтра, його потрібно будувати вже сьогодні. І краще починати негайно.

Ще одне питання, яке потребує вирішення: оновлення ЦВК. Адже лише в трьох з 15 членів ЦВК не завершився семирічний термін повноважень – Осадчук, Березюк та Діденко. У решти він спливає ще рік тому.

«Ручний» склад ЦВК не стали міняти напередодні минулорічних парламентських виборів – мовляв, щоб не зірвати голосування. Проте не варто забувати, що головним завданням для ручної ЦВК часів В. Януковича було «вправно» рахувати.

Затягування оновлення складу ЦВК може говорити лише про те, що на місцевих виборах можуть знадобитися послуги «вправних рахівників», вважають фахівці.

Зрозумілий закон про відкриті списки та оновлення ЦВК – це вимога суспільства та зобов'язання коаліції. Також шанс на очищення місцевих представницьких органів, за яке варто боротися.

Експерти наголошують, що одним із ключових питань майбутніх місцевих виборів є те, чи збережуть нинішні політсили підтримку серед населення, чи імовірно, ключові позиції отримають нові молодіжні проекти з незаплямованою репутацією.

Вони передбачають, що значного успіху на місцевому рівні можуть досягнути рухи та партії на кшталт «Правого сектору», «Самопоміч», яка у формі локального проекту «втерла носа» багатьом на той час політичним «гігантам», та ін.

Підсилить такий результат і психологічний фактор. На місцевому рівні більшу прихильність отримуватимуть ті проекти, яких виборець «знає в обличчя». Крім того, ці ж проекти, у зв'язку з проведенням децентралізації, матимуть не тільки вищу підтримку серед населення, а й потужніші можливості для своєї діяльності, у зв'язку з новою системою перерозподілу бюджету.

Цілковитою несподіванкою майбутніх місцевих виборів можуть стати рейтинги потужного на парламенських перегонах «Народного фронту». Здебільшого це пов'язують з результатами прем'єрської діяльності А. Яценюка, що і відображається на зменшенні прихильності до цієї політсили. Експерти зазначають, що наразі НФ перебуває якщо не на межі, то явно нижче прохідного бар'єра на рівні парламентських виборів, однак схожа картина отримує таке ж відображення на місцевих виборчих змаганнях.

Таким чином, вибори до місцевих рад – це можливість прийти новим політикам і змінити місто. «Повинні прийти люди, які будуть не лише декларувати, а дійсно брати зобов'язання і їх виконувати. Необхідні зміни щодо децентралізації, фінансова незалежність місцевих рад. Потрібно, щоб люди чітко розуміли, що робить місцева влада, які у неї плани і завдання, зворотний зв'язок. Якщо буде нова система відкритих списків, тоді можливі зміни на краще», – вважає заступник керівника фракції «Солідарність» Блок Петра Порошенка», депутат Дніпропетровської міськради С. Жуков. І з цим не можна не погодитися *(Роботу написано з використанням інформації таких інтернет-видань:*

<http://timeua.com/news/2/36630.html>;

<http://www.korupciya.com/?p=54260>; <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/05/29/7069309>; http://24tv.ua/news/showNews.do?mistsevi_vibori_2015_yakimi_voni_budut&objectId=583363&utm_source=ukrnet&utm_medium=cpm&utm_campaign=ukrnetvideo; <http://podrobnosti.ua/2038689-tsentrizbirkom-mozhet-ne-uspjet-podgotovit-komissii-k-vyboram.html>; <http://obozrevatel.com/blogs/98347-pyat-zavdan-dlya-mistsevih-viboriv-2015-roku.htm>; <http://kiyany.obozrevatel.com/life/73528-deputatov-sokratyat-na-tret-vyiboryi-v-kieve-projdu-pi-novomu.htm>).

І. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Антикорупційна політика в Україні

Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших складових цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції.

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку.

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити заходом стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який з кожним роком тільки збільшувався.

Так, саме корупція, за даними цих досліджень, стала однією з причин, що призвели до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 р. Згідно з результатами соцдослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р., корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International,

українці вважають свою країну однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 р. Україна займала 144 місце з 176 країн, у яких проводилися дослідження, у 2014 р. – 142 з 175 позицій, опинившись на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами.

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, про що говорить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого та другого раундів оцінювання, виконано лише 13, незважаючи на шість років роботи й три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три. Ключові рекомендації GRECO та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними.

Відсутність усупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану ефективності стратегії та невизначеність алгоритму моніторингу та оцінювання виконання програмного документа (яким чином контролюватиметься та висвітлюватиметься робота Національного антикорупційного комітету, як громадянське суспільство впливатиме на його діяльність) стали основними причинами неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері (затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001).

Не відповідав міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики, ні за критеріями спеціалізації, ні за критеріями незалежності й розподіл функцій між органами з різним правовим статусом та обсягом повноважень (окремими повноваженнями щодо формування та реалізації антикорупційної політики були наділені кілька інституцій, серед яких Національний антикорупційний комітет, Міністерство юстиції України, урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики). Крім того, ряд функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовувалися жодним державним органом, зокрема проведення на постійній основі оцінювання стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції.

Не виконувалися в Україні також і вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недієвих консультацій для формального виконання вимог законодавства.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

Вказані недоліки актуалізували необхідність ухвалити новий стратегічний

документ, який би комплексно підійшов до розв'язання проблеми, визначив чіткі цілі, часові рамки й засоби їх досягнення, а також поєднав антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративна тощо. Таким документом покликана стати нова Антикорупційна стратегія.

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України в другому читанні прийняла закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів». Крім того, 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон України «Про очищення влади», який передбачає механізми люстрації посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування. 23 жовтня 2015 р. усі закони щодо боротьби з корупцією були підписані Президентом України П. Порошенком.

За словами Прем'єр-міністра А. Яценюка, ухвалені антикорупційні закони – це базові документи, які містять основні принципи як оголосити війну корупції та виграти її.

Ці закони були розроблені та впроваджені в життя на підставі, зокрема, рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO); антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС; рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії); пропозицій програми SIGMA. Указані рекомендації, у свою чергу, ґрунтуються на ключових міжнародних актах антикорупційного спрямування, більшість яких ратифіковано Україною. Так, згідно зі ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. держави-учасниці повинні розробляти й здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

У Законі України «Засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» визначено вектор розвитку антикорупційної політики держави на середньострокову перспективу. Вказаний термін є цілком достатнім для того, щоб утілити реформи, які стануть стимулом для відродження української економіки. Успішна реалізація Антикорупційної стратегії дасть змогу знизити рівень корупції в Україні, підвищити рівень довіри населення до влади, підвищити рівень іноземних інвестицій в економіку держави, а також створити основу для подальшої антикорупційної реформи. По суті, це – комплексний документ про державну політику в питанні боротьби з корупцією, який чітко описує нинішню ситуацію з корупцією в державі й основні її фактори та дає рецепти, як цим факторам можна протидіяти.

Уперше Антикорупційна стратегія України, у якій закріплені напрями роботи державних органів на наступні чотири роки, визначена законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

Прийняття нового антикорупційного законодавства знаменує новий етап в антикорупційній політиці держави. Таку думку висловлювали і фахівці у сфері протидії корупції, і урядовці, і представники громадських організацій.

Особливо робився акцент на важливість врахування міжнародних

рекомендацій.

Революційні зміни мають на меті комплексне реформування системи протидії корупції, відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і гармонізують законодавство України з європейськими стандартами. Така стратегія реформи відповідає зобов'язанням, проголошеним Україною в Угоді про асоціацію з ЄС.

Як підкреслив заступник міністра юстиції України Р. Рябошапка, Стратегія – це найбільш консолідована «дорожня карта» з виконання міжнародних рекомендацій у сфері протидії корупції.

Ця Стратегія має на меті розв'язати назрілі в українському суспільстві корупційні проблеми, враховуючи численні міжнародні рекомендації, наголосив голова Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією В. Чумак.

На думку доктора економічних наук О. Плотнікова, ухвалення антикорупційного пакета – це передусім сигнал широкому міжнародному співтовариству, що Україна нарешті почала рух у правильному демократичному напрямі.

Окремим напрямом антикорупційної реформи, визначеної Стратегією, є створення самостійного органу, який здійснював би оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування в кримінальних корупційних правопорушеннях. Правове підґрунтя для формування такого органу створює Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII). Антикорупційне бюро – це слідчий правоохоронний орган із повноваженнями здійснювати процесуальні, слідчі дії та оперативно-розшукову діяльність. Це, швидше, каральний орган. Його функції – збирати докази щодо можливої причетності до корупційних злочинів високопосадовців I–II категорій. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії.

Народний депутат України П. Розенко (з 2 грудня 2014 р. міністр соціальної політики) вважав створення Антикорупційного бюро великим кроком уперед, однак зауважив, що, аби цей орган запрацював, потрібна неабияка політична воля. Бо головна проблема для України, на переконання політика, – практика застосування законів.

Створення органу, який би займався боротьбою з корупцією, є однією з вимог ЄС до України для отримання безвізового режиму. У Євросоюзі вважають, якщо є проблема, значить, має бути й установа. На важливості створення Антикорупційного бюро в Україні наголосив і віце-президент США Д. Байден.

Доцільно акцентувати увагу на появі в національному правовому полі, крім органу протидії корупції, яким є бюро, також і органу запобігання корупції. Таким органом є Національне агентство з питань запобігання корупції, на яке згідно зі ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» (від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII) покладено: здійснювати контроль за виконанням законодавства з питань етичної поведінки, запобігати та врегульовувати конфлікт інтересів у діяльності службовців; здійснювати перевірки декларацій осіб, їх зберігання та оприлюднення, проводити моніторинг способу життя осіб,

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснювати співпрацю з викривачами, вживати заходів щодо їх захисту, притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, тощо.

Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Отже, за прогресивним задумом нинішніх реформаторів від влади ситуацію покликано кардинально змінити новостворювані структури: Національне антикорупційне бюро й Національне агентство з питань запобігання корупції. Безумовним плюсом можна вважати те, що обидва очільники та члени цих структур обираються й призначаються на конкурсних засадах.

Разом з тим політолог В. Небоженко вважає, що в країні створюються паралельні органи з протидії корупції, а неминуча конкуренція цих органів зробить боротьбу з нею малоефективною.

З метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики Кабінет Міністрів затвердив Державну програму про реалізацію принципів державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (постанова № 265 від 29 квітня 2015 р.).

Виконання Програми дасть змогу здійснити невідкладні заходи з проведення антикорупційної реформи: забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, упровадити ефективний моніторинг і координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства; зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їхньою діяльністю; створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити з цією метою Національне агентство з питань запобігання корупції; посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції в переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України; сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформуванню в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади; забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема в рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

Згідно з Постановою, місцеві органи влади повинні подавати Нацагентству із запобігання корупції щорічно до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня й 15 жовтня інформацію про стан виконання Програми. У свою чергу, Нацагентство має моніторити виконання програми й координацію органів влади з її виконання та щоквартально інформувати Кабмін про стан виконання Програми. Протягом двох місяців після затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді про реалізацію принципів антикорупційної політики мають бути підготовлені пропозиції щодо змін у Програму, а також висновків і рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації з корупцією.

На думку директора департаменту внутрішньої політики Міжнародного центру перспективних досліджень Я. Ковальчука, Кабмін, по суті, не прийняв чогось докорінно нового – просто нарешті було розписано, як затверджена півроку тому Антикорупційна стратегія втілюватиметься в життя, з конкретним планом заходів, «дедлайнами», відповідальними відомствами та джерелами фінансування (у більшості випадків обійшлися загальним формулюванням «з державного бюджету»). До речі, як зазначив директор Українського інституту аналізу та менеджменту політики Р. Бортник, під Держпрограму, на відміну від Стратегії, виділяється фінансування.

Такої ж думки й експерт Реанімаційного пакета реформ і консультант Програми розвитку ООН в Україні Р. Рябошапка. Він зазначив, що нова Держпрограма містить чіткий алгоритм дій із впровадження нещодавно прийнятого антикорупційного законодавства та конкретні реалістичні терміни виконання заходів. Значна частина програми присвячена інформаційним кампаніям про негативні наслідки корупції та просвітницьким заходам щодо протидії їй, що, на його думку, стало відповіддю на високу толерантність суспільства до корупції.

Але, наголошує директор Фундації «Відкрите суспільство» І. Сікора, нова антикорупційна Програма орієнтована переважно на вимірювання процесу боротьби з корупцією, замість конкретних і чітких результатів. Критерії для оцінювання успішності антикорупційної політики планують розробляти «по ходу», що дасть широкий простір для інтерпретації навіть мінімальних успіхів як великої перемоги.

Експертні оцінки Фундації «Відкрите суспільство» дають вагомі підстави стверджувати, що нова Програма має певні недоліки: повторення помилок, які були характерними для попередньої антикорупційної програми в частині зосередження уваги на процесі, а не на результатах; переважне ігнорування задекларованих стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», що була схвалена Президентом України; результативні показники не відповідають вимогам чинного законодавства, а саме вимогам Закону України від 18.03.2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми», порядку їх розробки та виконання.

Фахівці в боротьбі з корупцією також наголошують, що однієї державної програми для подолання корупції недостатньо, необхідно щоб суспільство продовжувало активно контролювати та моніторити діяльність влади. Дослідження, яке Transparency International провело в Україні, виявило, що

найактивнішу роль у протидії корупції в державі відіграє громадянське суспільство. Є співпраця з громадськими організаціями. Наприклад, антикорупційні закони дуже активно лобіює громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ».

Багато експертів упевнені, що з ухваленням антикорупційних законів Україна запізнилася. Та краще пізно, ніж ніколи. Експерт Центру політико-правових реформ О. Банчук пророкує складний період боротьби з корупцією, бо «надто глибоко вона в'їлася у свідомість чиновників». Однак, переконаний експерт, буде значно складніше, якщо ці закони з якихось причин не діятимуть.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби з цим негативним явищем, насамперед успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Вивчення закордонних програм, що на практиці довели свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Загалом питання боротьби з корупцією традиційно посідає одне з перших місць у політиці будь-якої країни. Щоправда, ефективність антикорупційних заходів у різних країнах різна.

Європейський Союз щорічно вимірює рівень корупції в країнах-членах. Найнижчий показник у країнах так званої старої демократії – західноєвропейських. Найвищі показники в країн Східної Європи, у Румунії, Болгарії, Балканських державах. Тобто там, де боротьба з корупцією має набагато коротшу історію. Експерти вважають, що досвід саме цих країн найбільш прийнятний для України.

Причини корупції для кожної з країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів у державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

Найдавніші традиції боротьби з корупцією має Велика Британія. Система антикорупційних механізмів тут урегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р., закони про запобігання корупції – 1906 і 1916 р. – були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони потребують від посадових осіб доводити свою невинність.

Друга особливість – це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так

званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 р. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем.

Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У цьому випадку Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

Сінгапурська стратегія боротьби з корупцією відрізняється строгістю й послідовністю, ґрунтуючись на «логіці в контролі за корупцією»: «спроби викоренити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість схилення особи до здійснення корумпованих дій».

У момент отримання незалежності в 1965 р. Сінгапур був країною з високою корупцією. Тактика її зниження була побудована на ряді вертикальних заходів: регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, строгому нагляді над дотриманням високих етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, у яке громадяни можуть звертатися зі скаргами на держслужбовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно з цим було посилено законодавство, підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою та привілейованим статусом суддів), введені економічні санкції за давання хабара або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях, а також зроблені жорсткі акції аж до поголового звільнення співробітників митниці й інших держслужб. Це поєднувалося з дерегулюванням економіки, підвищенням зарплат чиновників і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

На сьогодні Сінгапур займає лідируючі місця у світі за відсутністю корупції, економічною свободою та розвитком.

Японський досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, направлено на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному розв'язанню проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення японський законодавець надає заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, торкаються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення.

Як і в Сінгапурі, японський законодавець встановлює суворі обмеження

фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій, вводить жорстко регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлює суворий порядок фінансової звітності. Порушення положень закону спричиняє застосування санкцій.

У Японії, як і в багатьох країнах, одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Велику увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, із квітня 2000 р. у країні діє Закон «Про етику державних службовців».

Таким чином, у Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю й моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

Практично найбільший досвід боротьби з корупцією накопичено в США. Організована злочинність тут уперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще у 1929 р., коли її вивченням займалася так звана Комісія Цікершема. З того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів і підкомітетів, що створювалися згідно з рішенням Конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю й корупцією розробляли рекомендації, що були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Напевно, найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італійської Республіки, де над розв'язанням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією, окремо – Державне управління по боротьбі з мафією. До завдань цього колегіального органу входять: розробка стратегії щодо боротьби з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів і коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих

результатів у їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій.

Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління надає можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю.

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід Китаю, де показові розстріли урядовців, що прокралися, давно стали «справою звичайною», підтверджує зворотнє. Репресивні заходи при уявній ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо і зменшиться, то не набагато, а суми хабарів автоматично злетять до небес як платня за підвищений ризик. Крім того, репресивні заходи можуть призвести до різкого посилення однієї з «корпорацій чиновництва» – правоохоронних органів, які отримують монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати...

Демократичний режим хоча й не гарантує свободи від корупції взагалі та хабарництва зокрема, але принаймні забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. Громадянське суспільство, як інститут властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій з боротьби з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. у Сеулі діє програма OPEN – система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, OPEN шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян, як необхідної умови існування корупції, виконує основне своє завдання – запобігання корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації.

Часто корупцію розглядають як продукт традиційної місцевої культури, тобто як щось непереборне. Але позитивний досвід Грузії, якій вдалося зробити прорив у цій сфері, перемістившись із 85 (у 2002 р.) на 55 місце (у 2013 р.) за рівнем корупції, доводить, що за бажання справитися з цим явищем можна.

Незалежне дослідження показує, що рівень корумпованості в Грузії в чотири рази нижчий, ніж у країнах Євросоюзу. У цій країні теж свого часу брали й давали хабарі. Знадобилося чотири чи п'ять років, аби зламати цю систему, змінити соціальний стереотип. І громадяни аж ніяк не жалкують, що зважилися на такі революційні перетворення. У 99 % опитаних грузинів у 2014 р. жодного разу не вимагали хабара. Сімдесят сім відсотків респондентів вважають заходи уряду в боротьбі з корупцією доволі ефективними, хоча й запізнілими.

Стратегія Грузії – готовий і – головне – реальний рецепт зниження рівня

корупції. Найголовніше, стверджують дослідники грузинського феномена, запровадження «принципу єдиного вікна» для всіх державних служб, а відтак ліквідація ланцюжка, за яким треба було давати хабара кожному за будь-який папірець.

Грузинська влада ретельно проаналізувала, у яких службах процвітала корупція. Виявилось, що це, як і в Україні, державтоінспекція, санітарно-епідеміологічний нагляд, пожежна інспекція. Грузія ліквідувала дві останні служби, і, з огляду на статистику, кількість пожеж на її теренах жодним чином не збільшилася. Державтоінспекцію було реформовано за кращими європейськими зразками.

Важливим аспектом боротьби з корупцією грузинський уряд вважає підвищення заробітної плати чиновникам, адже від цього залежить мотивація співробітника. Спокуси отримати тюремний термін за хабар навіть у кілька доларів просто немає.

Основне ж досягнення цієї країни в тому, що вона досить швидко викоринила із свідомості своїх громадян потребу давати хабарі, бо за це в них теж «світить» кримінальна відповідальність.

Що ж змушує антикорупційний механізм працювати? Один з головних принципів – участь громадськості. Українці впевнені, що саме державі відведена першочергова роль у боротьбі з корупцією. Водночас у європейських країнах більшість опитаних вважають, що це обов'язок кожного громадянина. Саме в цьому криються кардинальні відмінності. Якщо кожний дев'ятий з десяти жителів, наприклад, Швейцарії чи Норвегії готовий повідомляти про випадки корупції, то 74 % українців заявляють, що не готові цього робити.

Свого часу в багатьох країнах усвідомили, що для ефективної боротьби з цією проблемою слід не тільки створювати державні інститути, а й кардинально змінювати ставлення до неї громадян. «Подолати менталітет мовчання» – одне з гасел латвійського досвіду боротьби з корупцією, першочерговим завданням якого було подолання толерантності людей до цієї проблеми. Схожим шляхом пішли і в Польщі: польський уряд запровадив Антикорупційну громадську картку, де в дуже доступній формі пояснювалося антикорупційне законодавство та чітко вказувалося, куди звертатися при виявленні тих чи інших випадків. Так само вчинила й Грузія.

Отже, як видно, за кордоном антикорупційне законодавство розвивається в бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на запобігання.

Аналізуючи особливості боротьби з корупційними злочинами у Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Італії, США, Грузії та інших країнах, можна сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогodнішній Україні:

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру.

2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього

є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3. Незалежність судової влади. Такий підхід усебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великої Британії, Франції та інших країн.

4. Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади.

Ці положення, на наш погляд, можуть являти собою фундамент успішної національної антикорупційної політики в Україні.

Прем'єр-міністр України А. Яценюк наголосив, що антикорупційна стратегія в Україні має будуватися за зразком польської, оскільки Києву потрібно мати таку ж чітку та виразну антикорупційну стратегію, яка є у Варшави. Для боротьби з корупцією Польща направить в Україну своїх експертів. Таке рішення було прийнято під час зустрічі директора польського Центрального антикорупційного бюро (СВА) П. Войтуніка з українським Прем'єр-міністром, а також лідерами українських Міністерства юстиції і Міністерства внутрішніх справ.

Допомогти Україні в боротьбі з корупцією готова і Франція. Французькі експерти підтримають Україну в боротьбі з відмиванням грошей, про що домовилися глави урядів двох країн А. Яценюк і Ф. Олланд під час зустрічі в Парижі 13 травня 2015 р.

Допомогу Україні в просуванні реформ і боротьбі з корупцією має намір надати також і уряд Німеччини, про що заявив посол ФРН в Україні К. Вайль.

Корупція є складним соціальним явищем, що вкрай негативно впливає на всі аспекти соціально-економічного та політичного розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права й соціальної справедливості, підриває основи демократії та порушує права людини.

Тому розв'язання проблеми корупції є одним з пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності при прийнятті рішень і оприлюдненні їх в засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Комплексне реформування системи протидії корупції повинно відбуватися відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і гармонізувати законодавство України з європейськими стандартами. Така стратегія реформи відповідає зобов'язанням, проголошеним Україною в Угоді про асоціацію з ЄС.

Перший крок на цьому шляху зроблено – створено правовий механізм,

який відповідає міжнародним стандартам та ефективно працюватиме в умовах української юридичної системи в умовах сьогодення. Новації антикорупційного законодавства говорять про позитивні зрушення на шляху до декорумпізації українського суспільства (*Матеріал підготовлено з використанням інформації таких джерел: Офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>); Тижневик МВС України «Іменем Закону» (www.imzak.org.ua); Transparency International Україна (<http://ti-ukraine.org>); ЮА1 Media (<http://ua1.com.ua>); Офіційне інтернет-представництво Президента України П. Порошенка (<http://www.president.gov.ua>); газета «Закон і Бізнес» (<http://zib.com.ua>); портал «Громадський простір» (www.civicsua.org); газета «Профспілкові вісті» (www.psv.org.ua); Фундація «Відкрите суспільство» (<http://osf.org.ua>); Телеканал 112 Україна (<http://ua.112.ua>); газета «Сьогодні» (<http://ukr.segodnya.ua>); сайт Інформаційного агентства RegioNews (<http://regionews.ua>); радіо «Голос Столиці» (<http://newsradio.com.ua>); Інформаційний портал «Україна без корупції» (<http://www.corruption.net>); офіційний сайт Всеукраїнського громадського об'єднання «Успішна Україна» (<http://uspishnaukraina.com.ua>); громадська організація «Міжнародний центр реформ» (<http://icrua.org>); Незалежний інформаційний ресурс української діаспори VIDIA™ (<http://vidia.org>); інформаційний портал «Перша електронна газета» (<http://persha.kr.ua>); Дзеркало тижня. Україна (<http://gazeta.dt.ua>).*

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

Освіта як основна інвестиція в майбутнє

Освіта є важливим чинником становлення демократичної та правової державності України, а реформа освіти є одним із ключових інструментів довгострокових змін, надзвичайно важливих для нашої країни. З метою створення досконалої системи навчання європейського рівня Міністерством освіти та науки України розроблено новий законопроект «Про освіту», який може бути ухвалено вже влітку. Одним з основних положень документу є перехід до 12-річної середньої освіти. Міністр освіти і науки С. Квіт заявив, що «за роки незалежності ми ніколи не мали такого перспективного, системного погляду на те, що треба змінити в середній освіті, а 12-річна школа – це те, без чого ми не обійдемося». За його словами, перші п'ять років школи вважатимуться початковою освітою, наступні чотири роки – базовим, і ще три роки відводяться для старшої школи, яка при цьому буде профільною та функціонувати відокремлено. Якщо закон ухвалить, то перехід на 12-річну освіту в Україні відбудеться у 2017 р. Керівник департаменту зазначив: «Ми ставимо завдання, щоб українські школярі знали хоча б одну європейську мову на достатньо високому рівні, володіли інформаційними технологіями, абсолютно впевнено почувалися в європейському просторі, як конкурентоспроможні громадяни, і ми їм повинні дати відповідний рівень

освіти». У перехідних положеннях законопроекту зазначено, що навчальні програми 12-річної школи починають діяти з 2017 р. Тобто перших випускників 12-літки Україна отримає у 2029 р. Для тих, хто вже вчиться у школі, нічого не зміниться. Як повідомили в Міносвіти та науки, Закон не торкнеться учнів, які навчаються зараз, і їх не будуть переводити на нові програми.

Також документом передбачається, що школи отримають фінансову автономію, тобто гроші надходитимуть не в райвно, а в самі школи. Ще один пункт проекту – закріпити норму стосовно того, що молодша школа має бути в кожному населеному пункті, а в середню і старшу школярі з сіл з невеликою кількістю дітей їздитимуть в інші населені пункти на шкільних автобусах. Крім того, передбачається узаконити навчання дітей вдома. Тобто вчитися вони зможуть у домашніх умовах з репетиторами, а в школах тільки здаватимуть підсумкові тести. Проте експерти скептично відносяться до проекту і вважають, що кардинальних інновацій у ньому немає.

Екс-директор департаменту загальної середньої та дошкільної освіти МОН О. Єресько стверджує, що нічого революційного в новому законі немає, а щодо фінансової автономії шкіл, то це і зараз не заборонено, і деякі школи у великих містах працюють за таким принципом. «Мінус же в тому, що кожному учбовому закладові доведеться наймати бухгалтера, а зрозуміло, що хороший бухгалтер не піде працювати на ставку 2 тис. грн», – вважає він. За його словами, пункт законопроекту про молодші класи в селах працює і зараз: у маленьких селах, де невелика кількість дітей, молодші класи організовують прямо вдома у вчительки, а система шкільних автобусів працює з 2003 р. Інша справа, що гроші на них є далеко не скрізь. Те ж – і із здобуттям середньої освіти вдома. «Зараз є практика навчання екстерном. Це фактично те ж саме, що і домашнє навчання, тільки називається по-іншому», – зазначає експерт. Що ж до 12-річної середньої освіти, то, на його думку, не виключено, що старші класи стануть платними. І хоча прямо закон цього не передбачає, але такі розмови є.

У вчителів теж є запитання до законопроекту. «Профільна старша школа допускає наявність у штаті учителів зі спец предметів, наприклад з економіки. Але на зарплати новим учителям грошей немає. Навпаки, нещодавно на педраді нам сказали, що вчителям у новому учбовому році можуть збільшити навантаження з 18 до 24 уроків на тиждень», – зазначає вчителька з Київщини Т. Мовчан.

Завуч школи в с. Порепи (Житомирська область) П. Дорошкевич не розуміє, навіщо розтягувати програму ще на рік. «З приводу навчання дітей удома – я проти, тому що упевнений, що далеко не кожна дитина навіть з репетитором систематично займатиметься», – каже П. Дорошкевич.

Перший заступник міністра освіти і науки І. Совсун пояснює, за яким принципом в Україні буде скорочено школи в рамках меморандуму з МВФ. «Ідеться про дуже малокомплектні школи, які у нас є, і які необхідно об'єднувати. У нас 37 % шкіл – з малокомплектними класами, де менше п'яти учнів у класі, а собівартість навчання одного учня може становити 30–40, а інколи навіть 50 тис. грн. Крім того, що такі школи затратні для бюджету,

головний аргумент – вони не забезпечують якісної освіти. Ми бачимо за результатами ЗНО, що випускники сільських шкіл показують результати у два-три рази гірші, ніж випускники міських. Ми не можемо далі закривати на це очі», – зазначає І. Сосун. Перший заступник департаменту освіти підкреслює важливість врегулювання питання малокомплектних шкіл, особливо сьогодні, коли відбувся перехід до моделі фінансування за освітньою субвенцією (форма грошової допомоги місцевим бюджетам із державного). За її словами, нині певний район отримує фінансування відповідно до кількості учнів, після чого це фінансування розподіляється між школами на розсуд місцевої адміністрації.

У законопроекті збережено й норму щодо державної гарантії з питань фінансування повної загальної середньої освіти – повна загальна середня освіта залишається обов'язковою, держава забезпечує її доступність і безкоштовність для всіх громадян. Крім того, законопроектом передбачено норму, за якою органи місцевого самоврядування, що відповідають за розвиток мережі закладів загальної середньої освіти, повинні забезпечити необхідну кількість місць у школах для всіх охочих, які проживають на певній території. У законопроекті також зазначено, що в деяких випадках дітей забезпечуватимуть гуртожитками, за для того, аби вони могли отримати повну загальну середню освіту.

Як повідомляє І. Сосун, у законопроекті передбачено можливість збереження школи за бажанням місцевої громади. У такому випадку, фінансування зі шкільної субвенції йдуть на оплату праці вчителів, а всю матеріальну підтримку – харчування, прибирання, оплату комунальних послуг, здійснює орган місцевого самоврядування чи громадська організація.

Одна з умов об'єднання середніх учбових закладів – наявність шкільного автобуса, адже, забезпечення можливості доїхати учням до школи є обов'язковою. «Якщо немає такої можливості, ні про яке об'єднання мови йти не може», – відзначає чиновниця. За цього вона заспокоює, що випадки, коли найближча школа розташована десь за 30 км, украй рідкісні: «Маємо безліч прикладів, коли найближча школа знаходиться за два-три кілометри, але місцеві громади і вчителі наполягають на тому, аби залишили обидві школи, хоча в них лише по 10 школярів».

Крім того, І. Сосун зазначає, що в законопроекті також врегулюється зміна системи управління в освіті. За її словами, сьогодні в школах і дитсадках функція перевірки діяльності закладу і функція створення умов для цього закладу поєднанні в місцевих органах управління освітою. «Один і той же орган створює умови для діяльності і цей же орган проводить атестацію школи, проводить інспектування. Ці функції має бути розведено, тому законопроектом запропоновано створення окремого центрального органу виконавчої влади з питань нагляду і контролю за освітою», – доводить до відома перший заступник МОН.

Законопроектом передбачено й нові комплексні підходи до сертифікації вчителів. «Сьогодні переатестацію та атестацію вчителів не сфокусовано на потребах кожного окремого вчителя, і переатестація часом буває необ'єктивною, – пояснює І. Сосун. – Учитель проходитиме сертифікацію, що надасть йому можливість отримати вищу категорію, та відповідно, додаткову надбавку до заробітної плати». При цьому пропонується, що гроші на

підвищення кваліфікації надаватимуться окремим закладам шкільної освіти, а вчителі зможуть підвищувати кваліфікацію в тих установах чи організаціях, які самі обиратимуть. І. Совсун зазначає, що у законопроекті також чітко визначаються поняття освітньої субвенції, фінансування вищої та професійної освіти. Зокрема, у проекті закону термін «фінансування державного замовлення» пропонується замінити на «державне фінансування вищої і професійної освіти». «Модель державного замовлення, якою вона є сьогодні, – не ефективна. Перехід до комплексної моделі фінансування закладів освіти має стати основою для того, щоб змінити механізми фінансування і функціонування вищої освіти в цілому», – підкреслює вона.

За словами голови парламентського Комітету з питань науки і освіти Л. Гриневич, ряд положень законопроекту спрямовано на децентралізацію і дебюрократизацію управління освітою. Навчальним закладам нададуть академічну автономію, але водночас запровадять нову систему забезпечення якості освіти. Переглянуть і підходи до оплати праці, уточнює Л. Гриневич: «Пропонується формула: чим вище кваліфікація, тим більше заробляє вчитель. Зарплата залежатиме від результативності роботи». Для цього вчитель має пройти добровільну незалежну сертифікацію. Законопроект зрівняє в правах навчальні заклади різних форм власності і запровадить принцип «гроші ходять за людиною». Його розробники пропонують дати змогу здобувати освіту за рахунок видатків державного чи місцевих бюджетів і в стінах приватних навчальних закладів. Право на безплатне навчання можна буде реалізувати через надання грантів, субсидій, дотацій з державного або місцевих бюджетів і за рахунок фізичних або юридичних осіб. «Безкоштовна загальна середня освіта – це обов'язок держави, – наголосила Л. Гриневич. – Ми наполягаємо на цій конституційній нормі. Так, ми маємо в законі прописати, в якій мірі вона безплатна. А вона має бути такою в межах державного стандарту, який дасть змогу дитині отримати якісну освіту і стати успішною».

Економічні питання, напевне, викличуть найбільшу дискусію під час прийняття цього документа. Автори концепції пропонують запровадити поняття «некомерційна (неприбуткова) організація» у системі освіти і надати право засновникам державних (комунальних) навчальних закладів обирати для себе такий статус. Нині всі вони є бюджетними установами. Як зазначає координатор групи розробників документа В. Ковтунець, це фактично унеможливило фінансову автономію навіть в університетах, хоча її гарантовано новим Законом «Про вищу освіту». «В основу цього проекту перш за все має бути покладено принцип публічної, комунальної, безкоштовної, найбільш поширеної освіти», – вважає заступник міністра освіти П. Полянський і додає, що для забезпечення цього принципу варто активніше використовувати державно-приватне партнерство.

Головне питання залишається в тому, що для того, щоб реформувати освіту в Україні, недостатньо вигадати якусь одну оригінальну ідею, яка все змінить. Проблемою залишається процес імплементації, тобто, зміни академічної культури, способу професійного життя. Якщо університети здебільшого самі можуть давати собі раду, а закладам професійної освіти багато в чому в змозі допомогти індустрія та місцева влада, то реформування середньої освіти

неможливе без системних змін в економіці та реального збільшення фінансування, розвитку місцевої інфраструктури, транспорту. Потрібно якісно зміцнити матеріально-технічну базу, підвищити оплату праці вчителів, реформувати мережу шкіл, підвищити стандарти якості середньої освіти, адже освітні реформи є важливим індикатором усіх інших системних реформ у державі.

У ЦЕНТРИ СУСПІЛЬНОЇ УВАГИ

О. Бусол, старш. наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. юрид. наук

Правовий статус кримськотатарської автономії у світлі конституційної реформи: історія і сучасність

Минуло вже більше року після анексії Криму РФ, однак Україна та весь цивілізований світ не визнали «історичного воз'єднання» півострова з Росією. Кримські татари довели свою прихильність ідеї територіальної цілісності України. Можна говорити про усвідомлення суспільством важливості і необхідності підтвердження їх статусу корінного народу Криму для відновлення єдності та зміцнення територіальної цілісності України. Однак, незважаючи на неодноразові запевнення українських політиків у тому, що «Крим був, є і буде українським», стратегія його деокупації на урядовому рівні досі не розроблена, так само як невизначеним залишається питання юридичного статусу півострова після відновлення українського суверенітету на цій території. Лунають різні пропозиції: зберегти його існуючий стан у вигляді АРК, реорганізувати до області, позбавив автономії або, навпаки, створити національно-територіальну автономію.

Анексія півострова РФ стала поштовхом для того, щоб курултай кримськотатарського народу навесні 2014 р. ухвалив постанову про створення в Криму національно-територіальної автономії. Голова меджлісу кримських татар Р. Чубаров заявив, що цей документ (постанова) не визнає окупації Криму і втрату Україною території півострова. Він також припустив, що кримські татари можуть провести національний референдум, щоб підтвердити своє прагнення мати автономію. «Курултай кримськотатарського народу постановив проголосити про початок політичних і правових процедур зі створення національно-територіальної автономії кримськотатарського народу на його історичній території – в Криму», – сказано в документі.

Курултай також доручив меджлісу налагодити відносини з міжнародними організаціями, такими як ООН, Рада Європи, ЄС, ОБСЄ та ін., і урядами їхніх держав. Крім того, курултай закликав ці організації та уряди підтримати право кримськотатарського народу на самовизначення.

За ідею автономії аргументами виступають дві тези. По-перше, така автономія вже існувала в Криму протягом 1920–1930-х років. По-друге, кримські татари виступають фактично єдиною організованою проукраїнською силою в Криму, що дає можливість їм претендувати на національну автономію.

За останніми даними, які наводять у меджлісі, нині на території АР Крим проживає понад 260 тис. кримських татар. В українському суспільстві також не один рік тривають дискусії на тему того, чи варто створювати національну кримськотатарську автономію у південних районах Херсонської області – на території, де проживає близько 12 тис. кримських татар, які за часів СРСР намагалися повернутися до Криму, але, з об'єктивних причин, не могли, і осідали поблизу Криму. У 2014 р. на рівні Президента та Прем'єр-міністра України обговорювалася ідея приєднання Генічеського району до АР Крим і створення вільної адміністрації в Генічеську, замість окупованого Криму. Утім, ця ідея не була реалізована в силу невідповідності Конституції України, у якій закріплено, що автономна республіка перебуває в межах Кримської області, а збільшення її території можливе тільки більшістю в парламенті, що на той час було малоімовірним.

Зазначимо, що під терміном «автономія» в конституційному праві розуміють специфічну організацію територіальних одиниць в унітарній державі, яка характеризується певним ступенем самостійності органів, організацій, національних, територіальних та інших спільнот у вирішенні питань їхньої життєдіяльності, відносин між центральними та місцевими органами державної влади. Виділяють територіальну та державну автономії. Територіальна автономія передбачає право жителів певної території та органів, які вони формують, вирішувати ряд питань організації і здійснення влади в межах повноважень, встановлених конституцією та законами держави. На відміну від територіальної, державна автономія має відповідні ознаки державності, вона передбачає створення державних органів, які мають право видавати законів з питань місцевого значення, має органи виконавчої влади, інколи свою Конституцію, громадянство та інші ознаки державності. Аналізуючи ст. 134 Конституції України, яка визначає, що Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання, можна зробити висновок, що Автономна Республіка Крим є територіальною автономією. Отже, Конституція України визначає правовий статус Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної одиниці в складі унітарної держави, і окреслює коло повноважень органів Автономної Республіки Крим у межах Конституції та законів України, дія яких розповсюджується на всій території нашої держави, у тому числі й на Автономну Республіку Крим.

У правовій площині національно-територіальна автономія – це різновидність територіальної автономії, яка, як правило, створюється в унітарній державі для надання національній меншості певної самостійності в вирішенні адміністративно-правових і культурно-мовних питань.

Відзначимо, що при розгляді питання створення кримськотатарської автономії доцільно врахувати історичні аспекти проблеми, зокрема, положення «Кримськотатарських основних законів» 1917 р. – національної Конституції кримськотатарського народу, ухваленої Кримською Демократичною

Республікою ¹. Це державне утворення було проголошено не лише як політичний, а й як територіальний суб'єкт у межах Кримського півострова. Відсутність згадки про автономний устрій в складі РРФСР говорить про чітку орієнтацію розробника концептуальних положень Конституції Ч. Челебієва ² на державний суверенітет півострова. До того ж ст. 7 Конституції фіксувала визнання курултаєм «повної незалежності законодавчої, виконавчої і судової влади так само, як і врахування кожної з них у системі національного самоуправління» ³.

Принциповим нововведенням стала ідея про гарантії непорушності правового положення кримськотатарської автономії в складі ДКР. Важливою особливістю стала поява разом з кримськотатарськими органами національного самоврядування вищого законодавчого органу ДКР – нового юридичного суб'єкта – Кримськотатарського парламенту. Окремим блоком в Основному законі кримських татар були сформульовані правові конструкції про духовну сутність людини, її права, співвідношення людини, суспільства і держави. За зразок були взяті європейські конструкції, тож норми Конституції відповідали рівню демократичного суспільства, а за деякими нормами навіть випереджали їх. Так, у ст. 18 зазначалося, що курултай проголошує абсолютну рівність жінок і чоловіків та доручає парламенту прийняти стосовно цього спеціальний закон. Конституція ДКР вперше встановила правовідносини в релігійній галузі – у статусі окремого міністерства було створено Дирекцію релігійних справ. Новелою в галузі національного державного будівництва стали створення та оформлення в Конституції Дирекції фінансів і вакуфних земель, а також, Міністерства зовнішніх відносин. Отже, кримськотатарський конституційний процес динамічно розвивався у напрямі створення парламентської республіки, а прийняття курултаєм Конституції ДКР засвідчило про створення автономного політико-територіального утворення з урахуванням регіональних особливостей Криму. Між тим, на I Всеросійському мусульманському конгресі, що передував появі цієї Конституції, кримськотатарська інтелігенція відстоювала позиції не територіальної, а національно-культурної автономії. При цьому запропонована Ч. Челебієвим кримськотатарська конституційна модель за своєю суттю залишилася декларацією основних засад національно-культурної автономії, що було викликано як неспроможністю об'єднання різнополярних політичних сил на півострові у той час, так і відсутністю іншої «всекримської Конституції». До того ж розробник декларував свою прихильність принципам єдності Росії.

У 1921 р. у рамках національно-державної побудови була створена Кримська Радянська Соціалістична Республіка в складі СРФСР, яку пізніше було перейменовано в Кримську Автономну РСР. Національний сегмент у КрАРСР можна прослідкувати насамперед у політиці «коренізації», яка в

¹ Довідково: Кримська Демократична Республіка, Кримська Народна Республіка (крим. Qırım Halq Cumhuriyeti, قريم خالق جمهوريات) – державне утворення на Кримському півострові, що було проголошено в грудні 1917 р., визнане Українською центральною радою. Фактично не відбулася, оскільки в січні 1918 р. владу на півострові захопили більшовики, оголосили про розпуск курултаю і Ради народних представників.

² Ч. Челебієв – кримськотатарський політичний та державний діяч. Один з організаторів першого курултаю, перший голова уряду проголошеної в 1917 р. Кримської Народної Республіки, перший муфтії мусульман Криму, Литви, Польщі та Білорусі.

³ Детальніше див.: О. Пасечник. Положення національної конституції кримськотатарського народу 1917 року у контексті реалізації політико-правових поглядів Ч. Челебієва // Нац. юрид. журн.: теорія і практика. – 2014. – июнь. – С. 27–30.

Криму прийняла форму «татаризації», коли на перші партійні та державні посади призначали представників кримськотатарського народу, переводили діловодство на кримськотатарську мову, що поряд з російською мала статус загальнодержавної. У результаті «татаризації» на кінець 1920-х років місцеві органи влади на 37 %, а центральний та районні апарати на 12,2 % склалися з кримських татар. Власне, «татаризація» і спровокувала появу думки про те, що Кримська АРСР була кримськотатарською, хоча реально створювалася в дещо іншому форматі.

У радянській адміністративно-територіальній моделі використовувався термін «автономна радянська соціалістична республіка», який не носив яскраво вираженого національного характеру, а демонстрував лише ширші права цієї адміністративно-територіальної одиниці, проте, з урахуванням інтересів національних меншин. Саме цей аспект відрізняв автономні республіки від союзних, які володіли ширшими правами, аж до можливості виходу із складу СРСР, виходячи з права націй на самовизначення. Особлива ситуація складалася в багатонаціональних регіонах, серед яких Крим лідирував за кількістю народів, що проживають у ньому. Згідно з переписом 1921 р., на півострові проживало більше 100 народностей, з чисельною перевагою російсько-українського населення (близько 51 %). Кримські татари посідали друге місце (близько 26 %). При цьому в подальші роки спостерігається чисельне зростання росіян (49 %) і українців (13 %) при скороченні кількості кримських татар до 19 % у 1939 р.

У Конституціях КрАРСР (їх було три – 1921, 1921 і 1937 р.) жодного разу не згадувався термін «національна автономія», але, навпаки, підкреслювалася неприпустимість надання переваг окремим національностям. Спроба реалізації власної політичної лінії, що не збігається з установками центральної влади, дорого обійшлася кримським політикам. Так, голова кримської ЦВК В. Ібраїмов був репресований по надуманому звинуваченню, хоча головна його провина полягала в прагненні організувати переїзд на півострів 20 тис. кримських татар з Туреччини, тоді як у Москві були зовсім інші плани відносно переселенців. Самостійність місцевої влади послужила причиною масштабного обмеження повноважень автономії, що і закріпила Конституція Кримської АРСР 1937 р. І, нарешті, ще один важливий чинник: більшовики не розглядали автономію як кримськотатарську ще і тому, що існували плани по створенню на півострові єврейської автономії. З цією метою було заплановано масштабне переселення євреїв з інших регіонів СРСР: загалом планувалося переселити 250–300 тис. Проте ця політика зазнала фіаско й проект був згорнутий в кінці 1930-х років.

Друга світова війна внесла істотні корективи до планів більшовиків і долі народів півострова, багато з яких згодом стали жертвами депортації. Щоб остаточно ліквідувати всі питання відносно національного характеру автономії, указом Президії Верховної Ради СРСР 25 червня 1946 р. Кримську АРСР було перетворено в Кримську область у складі РСФСР. Факт перетворення АРСР в область деякі експерти також розглядають як аргумент, що підтверджує кримськотатарський статус автономії: кримських татар оголосили «зрадниками», депортували і ліквідували їхню Республіку. Але наскільки

можуть бути правомочні такі вислови, якщо поряд з кримськими татарами депортували і представників інших національностей – вірмен, болгар, греків? Ліквідували не кримськотатарську автономію, ліквідували автономію взагалі, створивши таким чином можливість для прямого управління «проблемним» півостровом. **Усі ці факти говорять лише про одне: у радянської влади не було чіткого уявлення про ситуацію в Криму, тому політика будувалася швидше ситуативно, як реакція на поточні події. При цьому, через багатонаціональний склад півострова та його геополітичний статус, більшовики все ж вважали за краще не акцентувати уваги на національному аспекті автономії.**

З моменту проголошення незалежності України проблема визначення конституційного статусу Криму також стояла дуже гостро, і на сьогодні залишається дискусійною, особливо в контексті ймовірного перегляду статусу півострова після відновлення над цією територією українського суверенітету. Нагадаємо, місцеві політики намагалися встановити статус Криму як суверенної держави в складі України. У цьому напрямі було зроблено ряд кроків, навіть проголошено Акт державної самостійності Республіки Крим 5 травня 1992 р. та прийнято Конституцію Республіки Крим, за якою Крим визначався правовою демократичною державою. Але вже 17 березня 1995 р. Верховна Рада України скасувала кримську Конституцію та прийняла Закон України «Про Автономну Республіку Крим», що стало першим кроком до законодавчого врегулювання конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим⁴. Пізніше положення, визначені цим законом знайшли своє відображення в Конституції України (ст. 134–139) та Конституції Автономної Республіки Крим. Зокрема, ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим визначає, що Автономна Республіка Крим є невід’ємною частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Встановлюється, що Автономна Республіка Крим здійснює також повноваження, делеговані законами України відповідно до Конституції України. Тому, незважаючи на певні атрибути державності, які притаманні Республіці, Автономна Республіка Крим не може бути визначена як державна автономія: 1) вона не має парламенту; згідно з п. 3 ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим Верховна Рада АРК є представницьким органом Автономної Республіки Крим, вона не законодавчим органом, приймає акти у формі рішень і постанов, а не законів, і здійснює нормативне регулювання з відповідних питань, визначених Конституцією України, наприклад, питань сільського господарства, лісів, громадських робіт; 2) Конституція України визначає межі повноважень Автономної Республіки Крим, що відображає нормативну регламентацію розподілу компетенції між державою та її адміністративно-територіальними одиницями, тобто між органами державної влади та органами влади Автономної Республіки Крим; 3) Автономна Республіка Крим має особливий конституційно-правовий статус, який відрізняється від конституційно правового статусу інших адміністративно-територіальних одиниць України (області, району, сіл, селищ, міст і міст Києва

⁴ Детальніше див.: Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. – К.: Таксон, 2002. – 342 с. – укр.

та Севастополя); 4) вносити зміни до Конституції Автономної Республіки Крим має право тільки Верховна Рада України; 5) відповідно до Конституції України (ст. 139) в Автономній Республіці Крим діє Представництво Президента України, правовий статус якого визначений Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим».

У зв'язку з тим що нормативно правове регулювання статусу Автономної Республіки Крим не вирішило всіх нагальних питань, виникала необхідність його уточнення Конституційним Судом України. Таким чином, було прийнято ряд ухвал і рішень Конституційного Суду України. У результаті прийняття ухвали Конституційного Суду України від 18 квітня 2002 р. № 26-у/2002, постановлення рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 та рішення Конституційного Суду України від 20 травня 2004 р. № 12-рп/2004, Автономній Республіці Крим було відмовлено у визнанні наявності державних гарантій фінансової самостійності; визначалося, що для Автономної Республіки Крим як адміністративно-територіальної одиниці України не характерні державний суверенітет, власне громадянство та інші ознаки держави; межі Автономної Республіки Крим з іншими адміністративно-територіальними одиницями не є державними кордонами; фактично визначалося, що Автономну Республіку Крим не віднесено до місцевого самоврядування.

Сучасне конституційне визначення правового статусу Автономної Республіки Крим у складі унітарної української держави остаточно не вирішує всіх проблем правової природи автономії. Залишається, зокрема, відкритим питання, наскільки наша держава з наявністю адміністративно-територіальної автономії відповідає міжнародним стандартам і національним потребам, і як ця автономія співвідноситься з перспективами розвитку України та забезпечує її конституційну цілісність.

Верховна Рада України, спираючись на цілі та принципи, що проголошені у [ст. 3, 11, 15 Конституції України](#), та ст. 1 [Статуту Організації Об'єднаних Націй](#), [Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права](#), а також [Віденську декларацію](#), ухвалила Постанову від 20 березня 2014 р. № 1140 «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави», згідно з якою Україна рішуче засуджує будь-які спроби обмеження політичних і соціальних прав, громадянських свобод громадян України, які проживають в Автономній Республіці Крим, різної етнічної належності, зокрема, українців, росіян, кримських татар, вірмен, болгар, греків, німців, караїмів, кримчаків, що спостерігаються внаслідок проведення антиконституційного референдуму в Автономній Республіці Крим. Визнаються меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган курултаю кримськотатарського народу та курултай як вищий представницький орган кримськотатарського народу. Гарантується захист і реалізація невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української держави. Серед права на самовизначення знаходиться велика кількість способів і методів, включаючи створення автономії. Це цілком включається в загальну парадигму вирішення проблем кримськотатарського народу, виходячи з положень декларації ООН і затвердженої Верховною Радою

України Постанови.

Необхідно зазначити, що останнім часом цим питанням приділялася недостатня увага. І більше того, Україна не тільки не інформувала населення про права корінних народів, а й при голосуванні за декларацію ООН, утрималася. Між тим, **національна автономія, як механізм захисту прав корінних народів** полягає у тому, що кримські татари де-факто мають гарантоване право на представництво в органах влади, як виборних, так і новообраних. Вона отримує гарантію на реальне, а не декларативне збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного народу та всіх національних меншин України. Меджліс не просто перестають оголошувати нелегальним, нелегітимним або паралельним органом влади. Статус і роль меджлісу закріплюється спеціальним законодавством. Тут можна провести аналогії зі скандинавськими країнами Європи, у яких функціонують парламенти корінного народу саамі. Ці парламенти повністю фінансуються з державного бюджету Фінляндії, Норвегії, Швеції. Розподіл отриманих державних коштів відбувається так, як вирішив сам парламент саамі. Такі моделі, на думку експерта **Інституту демократії ім. Пилипа Орлика Н. Беліцер**, можна дуже легко реалізувати в Україні: «Хочу відразу звернути увагу на зауваження тих опонентів, які починають говорити, що це порушення базових принципів демократії, де існують рівні права всіх, і одна людина – це один голос. Це дуже примітивні спрощені уявлення, тому що справжні сучасні моделі демократії припускають надійний захист прав різних категорій меншин. Корінні народи є дуже специфічною категорією меншин. Має гарантуватися, що більшість, яка завжди знаходиться в кращому становищі, ніж меншість, не нав'язувала свої рішення цій меншині. Деякі моделі навіть містять право вето на рішення більшості, якщо воно безпосередньо стосується прав та інтересів меншості».

Як же саме в Україні може бути практично реалізоване гарантоване представництво кримських татар в органах влади? Тут необхідно згадати першого верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин Макса Ван Дер Стула. У 1993 і 1994 рр. він рекомендував уряду України забезпечити пропорційне представництво кримських татар у всіх органах виконавчої влади Криму. В Україні був досвід, коли діяв тимчасовий закон, відповідно до якого з 1994 до 1998 рр. існувала квота для кримських татар у Верховній раді Криму. Ця квота становила 14 осіб. Вибори проводилися на конкурентній основі, своїх кандидатів висунули чотири різні суб'єкти тодішнього виборного процесу, які презентували кримських татар. Коли ця норма була оголошена тимчасовою і скасована в новому виборному законі 1998 р., багато авторитетних міжнародних організацій, громадських діячів висловлювали великий жаль з приводу скасування цієї норми. Існує ще один з механізмів – багатомандатний спеціальний виборчий орган, а також представництво на рівні загальнонаціонального парламенту. Наприклад, у Румунії представництво гарантоване кожній з національних меншин. Тобто можна констатувати наявність досвіду як європейського, так і українського, який Україна може використати в сучасних умовах.

Інститут демократії ім. П. Орлика розпочав соціологічне дослідження на

тему щодо того, як жителі материкової України ставляться до появи такого утворення, як кримськотатарська автономія у них у регіоні. Координатор цих досліджень, експерт інституту Н. Беліцер, розповідаючи про проміжні результати проведеної роботи, зазначила, що дуже поширеною є думка про те, що лідери громадських організацій з більшим розумінням ставляться до ідеї створення національної територіальної автономії кримських татар, ніж звичайні громадяни. І це підкреслює необхідність проведення серед громадян інформаційно-просвітницьких кампаній. Наприклад, під час останньої фокус-групи студенти Херсонського університету показали, що вони не мають усвідомленої позиції про те, чи вони «за» або «проти», у силу повного не розуміння цієї теми. Частина населення перебуває в повному інформаційному вакуумі, навіть на Херсонщині, де питання створення на її території кримськотатарської автономії, нині найбільш актуально. В основному, більшість людей позитивно ставляться до ідеї створення національної автономії кримських татар у них в області. Експерти підтримали ідею і вважають її реалізацію відновленням справедливості відносно кримських татар. Є спротив ряду громадських активістів Херсонщини саме тому, що, коли існує брак інформації, то виникають якісь уявлення на рівні відчуттів, фобій і побоювань. На їхню думку, у місцевого населення може скластися думка про те, що у них хочуть забрати частину території і віддати її кримським татарам. Це абсолютно не відповідає дійсності й демонструє, що відбувається, коли немає об'єктивної інформації. Коли ці питання не обговорюються і немає публічного дискурсу, на цьому місці в порожнечі виникають негативні реакції й стихійний спротив. Н. Беліцер вважає, що в поточній ситуації в Україні більшістю буде підтримана ідея створення національної територіальної автономії в Криму після повернення півострова під юрисдикцію України. У самій Херсонській області, замість формального проголошення національної територіальної автономії, є сенс провести якісь реальні заходи з реалізації таких заходів, як легалізація органів самоврядування, місцевих меджлісів у деяких районах, селах. Також, можливо, прийнятним буде створення дитячих садків, класів з навчанням кримськотатарською мовою. Такі механізми можуть бути спрямовані на збереження і розвиток ідентичності тих кримських татар, які були змушені залишити батьківщину і переїхати на материкову Україну. Також висновок, який можна зробити з усього блоку вже отриманих результатів – перед тим як втілювати ідею кримськотатарської автономії в життя, потрібно провести широку роз'яснювальну роботу з населенням.

Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу **М. Джемилєв** зазначає, що в умовах, коли Крим анексований Росією, перед Українською державою стоїть завдання виправити прорахунки, які дали змогу сусідній державі вторгнутися на територію півострова. «Одним з таких заходів є ухвалення нормативних актів, що захищають права кримськотатарського народу. На превеликий жаль, незважаючи на всі зусилля національного руху кримськотатарського народу, за чверть століття існування української держави ми в цьому плані успіхів досягти не змогли», – підкреслює М. Джемилєв. За його словами, помилки України нині активно використовує влада анексованого Криму, яка намагається переконати кримських татар, що

Росія вирішить їхні проблеми в найкоротші терміни. При цьому М. Джемільєв зазначив, що більшість представників корінного народу Криму не вірить у ці заяви, оскільки слова нової адміністрації півострова розходяться з їхніми справами. Уповноважений Президента також зазначив, що фатальною помилкою української влади стало те, що не був ухвалений закон про статус кримськотатарського народу. У результаті функціонування кримськотатарської мови було зведене до нуля, а представництво кримських татар у владі було непропорційним. «Це було дуже ефективно використано Росією для швидкої окупації Криму», – підкреслив М. Джемільєв. Голова меджлісу кримськотатарського народу **Р. Чубаров** також вважає, що Росії не вдалося б анексувати півострів, якби права кримських татар були реалізовані в законодавстві і на практиці. «Правове врегулювання місця кримськотатарського народу в правовій системі української держави, забезпечення прав кримськотатарського народу щодо вільного вирішення своєї долі свідчитимуть про те, що ми закладаємо основи для того, щоб ніколи на нашій українській землі не повторювалися ті трагедії, учасниками і свідками яких ми є», – говорить Р. Чубаров.

А. Хамзін, Представник меджлісу, говорячи про майбутнє кримськотатарського народу в Криму, вважає виходом із ситуації, що склалася, саме створення **кримськотатарської автономії в складі України**: «Але це потрібно було робити давно. Коли ще проросійські сили, яких українські політики самі впустили, не дійшли до активної п'ятої колони. Сьогодні ми знаходимось біля тієї лінії, за якою вже видно розбите корито, але ми ще не підійшли до нього. У нас є певні сподівання, насамперед, на Аллаха, і потім на Америку та Англію. Хоча не потрібно дражнити питанням Кримської національної автономії, тому що в українській політиці є маса проблем. Існують русини та інші етнічні групи, які хочуть зберегти себе та мати певну самостійність. Ось проблема з російським населенням теж, як з'ясувалося, актуальна. Щоправда, цим скористувалися сепаратистські сили. Тому потрібен політичний діалог зі спільним знаменником. Таким знаменником є територіальна цілісність. Усі інші питання – предмет обговорення. У Криму ми завжди висували розумні пропозиції, коли казали, що завдяки своєму відсотковому співвідношенню на півострові хочемо ширше бути представлені у владі. Поки українська влада демонстративно не вирішувала ці проблеми, тут зміцнювалися позиції проросійських сил».

А. Жумаділов, завідувач відділу забезпечення роботи Уповноваженого президента України у справах кримськотатарського народу, напередодні розгляду закону України «Про статус кримськотатарського народу» висловився, що стан війни, у який втягнута Україна в результаті прямої військової агресії Росії, потребує одночасної мобілізації в усіх сферах життєдіяльності держави. Зміцнення обороноздатності, гідна відсіч ворогу, звільнення окупованих територій – усе це неможливо без кардинального перевлаштування і у сфері адміністративно-територіального устрою країни. І тут, подобається це комусь чи ні, особливої актуальності, як і на початку 1990-х років, набуває питання про статус Криму у складі України. Тоді, у січні – лютому 1991 р., напередодні розпаду СРСР, офіційний Київ не зміг протистояти політичному алгоритму, заданому Москвою. 23 роки кримської

автономії пройшли під знаком повного безправ'я корінного населення півострова. Участь кримських татар та українців в управлінні Кримом було зведено практично до нуля. Звідси і наслідки: окупація Криму Росією стала можливою багато в чому і з причини багаторічної безвідповідальної політики Києва, плоди якої ми сьогодні пожинаємо. виправляти колишні помилки необхідно. Але не тільки в цілях деокупації Криму. Як зазначає А. Жумаділов, відновлення прав кримськотатарського народу, включаючи його право на самовизначення у складі української держави, відповідає і прагненню українського суспільства влитися на рівних у сім'ю європейських народів. Як один з перших кроків на цьому шляху може стати закон «Про статус кримськотатарського народу в Україні», внесення якого для розгляду Верховною Радою України очікується найближчим часом.

Необхідно зазначити, що сім разів за часів незалежності України відповідні законопроекти вносилися на розгляд ВР України, але жодного разу не доходили до голосування в залі. Постійно знаходилося безліч формальних причин відіслати документи на доопрацювання, зокрема, з поясненням, що потрібно врегулювати правовідносини в етнонаціональній сфері в цілому. Законопроекти про концепцію державної етнонаціональної політики відхиляли, аргументуючи, що «проблемам корінних народів і національних меншин приділяється значно більше уваги, ніж проблемам титульної української нації».

Наприкінці минулого року, у Києво-Могилянській академії відбулася конференція «Український шлях у забезпеченні прав кримськотатарського народу як корінного народу України». Учасники конференції, серед яких були і лідери кримськотатарського народу М. Джемілев і Р. Чубаров, прийняли заяву, у якій було оголошено про створення робочої комісії з розробки законопроекту, покликаному врегулювати статус кримськотатарського народу. У робочу комісію, очолювану головою меджлісу кримськотатарського народу, увійшло 35 осіб: представники державних відомств, народних депутатів, експерти. За результатами роботи було напрацьовано тексти проектів законів «Про статус кримськотатарського народу» та «Про малочисельні корінні народи України». Концептуальні аспекти підготовлених текстів: 1. Системно регулюються правовідносини держави з кримськотатарським народом як корінним народом України. Разом з цим з усталеної практики ООН береться термін «малочисельні корінні народи» відносно караїмів і кримчаків, яких у Криму налічують кілька сотень осіб, згідно з останнім переписом населення. Статус малочисельних корінних народів для караїмів і кримчаків надається як стимул для їх відродження та самоорганізації, відновлення традиційних суспільних інститутів. 2. Представництво кримськотатарського народу в особі курултаю, меджлісу і місцевих меджлісів забезпечується на трьох рівнях – Верховній Раді України, Верховній раді АР Крим і місцевих рад, відповідно. Створення інституту Уповноваженого курултаю у Верховній Раді України дасть змогу системно вирішити завдання донесення голосу корінного народу в парламенті, залишаючись при цьому нейтральним до міжпартійної та міжфракційної боротьби. Квотування депутатських мандатів на регіональному та місцевому рівні дасть можливість уникнути маніпуляцій з «нарізанням» округів, а також ефективно інтегрувати представницькі органи кримських татар до органів

місцевого самоврядування. 3. Кримськотатарський народ в особі меджлису кримськотатарського народу самоврядних у традиційних для себе публічних сферах, які не мають прямого відношення до інших громадян. До таких «внутрішніх» сфер уже віднесені освіта, культура, медіа, спорт, земельні відносини. Виходячи з норм міжнародного права, курултаю надається право самостійно визначати пріоритети розвитку, а меджлису – реалізовувати такі пріоритети в тих сферах, які стосується виключно власне кримських татар. Саме самоврядування, за умови ефективної реалізації і достатнього фінансування, – найкоротший шлях для кримських татар у справі збереження і розвитку своєї ідентичності. 4. У питаннях, що мають значення для Кримського півострова як ареалу проживання, кримськотатарський народ втягується в процес прийняття рішень органами державної влади. Мова йде насамперед про охорону навколишнього середовища та надрокористування. Серед інших аспектів необхідно виділити обов’язковість згоди кримськотатарського народу на зміну статусу адміністративно-територіальних одиниць, які включають територію Кримського півострова. Також згода кримськотатарського народу буде обов’язковою умовою для розміщення нових і використання існуючих військових баз інших держави в Криму.

Як зазначає, А. Жумаділов, якщо закон «Про статус кримськотатарського народу» не буде «вихолощений» у процесі прийняття, Україна зробить щось більше, ніж просто задекларує символічну підтримку кримських татар. Кримські татари отримають реальну можливість реалізувати своє право на самовизначення – як корінний народ України, як її невід’ємна частина. За участі в представницьких органах України, із самоврядуванням у ключових для збереження своєї ідентичності сферах, з де-факто вето на будь-які зміни в територіальному устрої Криму – корінний народ вийде на новий етап свого розвитку. З правами, перерахованими вище, прийде і відповідальність за реалізацію цих прав. Кримськотатарським національним інститутам, незважаючи на окупацію, потрібно буде знайти внутрішні та зовнішні ресурси для ефективної роботи на новому рівні. На порядку постане питання формування повноцінного правового поля. Інститути курултаю, меджлису, голови меджлису, Ревізійної комісії курултаю потребуватимуть формальної регламентації своєї діяльності та взаємодії з іншими органами як усередині системи органів курултай – меджліс, так і зовні. Якщо кримські татари впораються і закон запрацює, то це стане вагомим аргументом України в справі боротьби за окупований Крим. Кримськотатарський народ у статусі корінного народу реалізує право на самовизначення в Криму як невід’ємна частина Української держави.

Отже, поки що нерегульований статус кримськотатарського народу використовується російськими окупантами для залякування російських і українських громадян – серед населення Криму поширюють думки про те, що при варіанті повернення півострова до складу України, кримські татари отримають усю повноту влади, а інші громадяни стануть абсолютно безправними. Тож Україні, на думку експертів, необхідно найближчим часом прийняти принаймні два відповідних закону: перший – про статус кримськотатарського народу і другий – про малочисельні корінні народи

України. Ці закони вирішують різні завдання. Для кримськотатарського народу закріплення правового статусу – це підтвердження того, що існує вже де-факто (курултай і меджліс). Також цей закон має допомогти у вирішенні питання про повернення Криму. Положення про національно-територіальну автономію можуть стати окремим розділом такого закону. Після цього потрібний ряд нормативно-правових актів, які розробляються Кабінетом Міністрів України, незалежною робочою комісією. У таких документах мають бути прописані конкретні механізми реалізації закону в окремих регіонах. Причому може враховуватися навіть те, скільки кримських татар проживає в різних регіонах материкової України, і як там реалізувати самовизначення і самоврядування в тих чи інших умовах. Зазначимо, що зазначеному вище проекті закону, покликаному врегулювати статус кримськотатарського народу, не обговорюється власне статус Автономної Республіки Крим, оскільки врегулювання таких питань – прерогатива Конституції України, зміни в якій обговорюватимуться в тому числі в рамках діяльності Конституційної Комісії України (*Роботу написано з використанням інформації таких джерел: Соціальна країна (sockraina.com), Под прицелом (podpricelom.com.ua), Крим. Реалії (ua.krymr.com), Ipress.ua (ipress.ua), Нова громада (novagromada.com.ua), УммаІнформ (umta.ua).*

ПРАВО: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

О. Єфімов, адвокат, аудитор, канд. юрид. наук

Військовий збір: відповідальність і податковий контроль

З 03.08.2014 р. набрав чинності Закон України від 31 липня 2014 р. № 1621 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів» (далі – Закон), яким, серед інших змін до ПКУ, встановлено військовий збір.

І хоча відповідно до підпункту 1.1. п. 161 підрозділу 10 «Інші перехідні положення» ПКУ «платниками збору є особи, визначені п. 162.1 ст. 162 цього Кодексу», тобто і фізичні особи – отримувачі доходів, і податкові агенти, однак відповідно до п. 1.5 того ж п. 161 ПКУ «відповідальними за утримання (нарахування) та сплату (перерахування) збору до бюджету є особи, визначені у ст. 171 цього Кодексу», тобто податкові агенти.

Необхідно сказати, що серед платників, зазначених у ст. 171 ПКУ, є ще й самі платники податку (фізичні особи) – «для іноземних доходів та доходів, джерело виплати яких належить особам, звільненим від обов'язків нарахування, утримання або сплати (перерахування) податку до бюджету». Проте, враховуючи, що об'єктом оподаткування військовим збором «є доходи у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами; виграшу в державну та недержавну грошову лотерею, виграш гравця

(учасника), отриманий від організатора азартної гри», необхідно дійти висновку про те, що іноземні доходи досить важко уявити об'єктами оподаткування військовим збором, а отже, фізичних осіб важко уявити платниками цього збору.

Отже, відповідальними особами за сплату військового збору є в основному податкові агенти. Відповідно до п. 14.1.180 ст. 14 ПКУ податковим агентом щодо ПДФО є «юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ), самозайнята особа, представництво нерезидента – юридичної особи, інвестор (оператор) за угодою про розподіл продукції, які незалежно від організаційно-правового статусу та способу оподаткування іншими податками та/або форми нарахування (виплати, надання) доходу (у грошовій або негрошовій формі) зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок, передбачений розділом IV цього Кодексу, до бюджету від імені та за рахунок фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі, вести податковий облік, подавати податкову звітність контролюючим органам та нести відповідальність за порушення його норм у порядку, передбаченому ст. 18 та розд. IV цього Кодексу».

Для того щоб притягнути податкового агента до відповідальності щодо сплати військового збору таку особу потрібно проконтролювати, бо без контролю неможливо виявити порушення, а без порушення – притягнути до відповідальності.

Період контролю.

Відповідно до названого вище п. 161 ПКУ військовий збір встановлено тимчасово, до 1 січня 2015 р. Враховуючи, що відповідно до п. 44.3 ст. 44 ПКУ «платники податків зобов'язані забезпечити зберігання документів, визначених у п. 44.1 цієї статті, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, не менш як 1095 днів з дня подання податкової звітності, для складення якої використовуються зазначені документи, а у разі її неподання – з передбаченого цим Кодексом граничного терміну подання такої звітності», та те, що відповідно до п. 102.1 ст. 100 ПКУ «контролюючий орган... має право самостійно визначити суму грошових зобов'язань платника податків у випадках, визначених цим Кодексом, не пізніше закінчення 1095 дня, що настає за останнім днем граничного строку подання податкової декларації та/або граничного строку сплати грошових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом, а якщо така податкова декларація була надана пізніше, – за днем її фактичного подання. Якщо протягом зазначеного строку контролюючий орган не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання, а спір стосовно такої декларації та/або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку», слід дійти висновку про те, що первинні документи стосовно нарахування та сплати військового збору податковий агент зберігатиме 1095 днів після подання звітності з військового збору.

Відповідно до пп. 1.6 вказаного вище п. 161 ПКУ «платники збору зобов'язані забезпечувати виконання податкових зобов'язань у формі та спосіб, визначені ст. 176 цього Кодексу». Згідно ж з п. 176.2 ст. 176 ПКУ особи, які

мають статус податкових агентів, зобов'язані не лише «своєчасно та повністю нараховувати, утримувати та сплачувати (перераховувати) до бюджету податок з доходу, що виплачується на користь платника податку та оподатковується до або під час такої виплати за її рахунок», а й «подавати у строки, встановлені цим Кодексом для податкового кварталу, податковий розрахунок суми доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, а також суми утриманого з них податку до контролюючого органу за місцем свого розташування».

У Листі від 06.10.2014 р. № 6390/7/99-99-17-02-01-17 ДФС стосовно відображення у податковому розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) сум податку з процентів і військового збору вказала, що особи, які згідно із ПКУ «мають статус податкових агентів, зобов'язані подавати у строки, встановлені Кодексом для податкового кварталу, податковий розрахунок суми доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, а також суми утриманого з них податку до контролюючого органу за місцем свого розташування».

Однак «до набрання чинності новою формою Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) необхідно приймати Податковий розрахунок сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку, який затверджений Наказом Міністерства доходів і зборів України від 21 січня 2014 р. № 49 «Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків, і сум утриманого з них податку», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 05.02.2014 р. за № 228/25005.

Після прийняття нової форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ), податкові агенти зобов'язані будуть за новою формою подати новий звітний (уточнюючий) податковий розрахунок за III квартал 2014 р. лише із заповнення загальної суми нарахованих у звітному періоді доходів у вигляді процентів і доходів, із яких утримується військовий збір, і загальну суму утриманого з них податку».

Такий самий підхід стосовно звітності з військового збору ДФС відобразила і в своєму роз'ясненні від 06.11.2014 р.

Отже, 1095 днів для збереження документів і нарахування податкових зобов'язань податковими органами щодо військового збору необхідно відраховувати з дня подання Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податків, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ), або з дня, не пізніше якого він мав бути поданий відповідно до ПКУ, тобто «за кожний квартал (податковий період) протягом 40 календарних днів, наступних за останнім календарним днем звітного кварталу».

Таким чином, починаючи з 10 лютого 2018 р. податківці мають забути про

існування колись у давньому минулому військового збору. А значить вони повинні проконтролювати військовий збір до зазначеної дати.

Основні засади контролю.

Відповідно до ст. 61 ПКУ податковий контроль – це «система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи».

До способів здійснення податкового контролю ст. 62 ПКУ, крім ведення обліку платників податків та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючих органів, відносить і здійснення «перевірок та звірок відповідно до вимог цього Кодексу, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин».

Згідно із ст. 75 ПКУ «контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки».

Камеральна перевірка – це така «перевірка, яка проводиться у приміщенні контролюючого органу виключно на підставі даних, зазначених у податкових деклараціях (розрахунках) платника податків». Камеральна перевірка щодо військового збору здійснюється на підставі даних Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ). Нарахування військового збору податковим органом можлива за результатами камеральної перевірки у разі виявлення неоподаткованих чи неправильно оподаткованих доходів, зазначених у цьому ж Податковому розрахунку.

Документальна перевірка – це «перевірка, предметом якої є своєчасність, достовірність, повнота нарахування та сплати всіх передбачених цим Кодексом податків і зборів, а також дотримання валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами) та яка проводиться на підставі податкових декларацій (розрахунків), фінансової, статистичної та іншої звітності, реєстрів податкового та бухгалтерського обліку, ведення яких передбачено законом, первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку і пов'язані з нарахуванням і сплатою податків і зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також отриманих в установленому законодавством порядку контролюючим органом документів і податкової інформації, у тому числі за результатами перевірок інших платників податків». Документальні перевірки бувають планові та позапланові.

Документальна планова перевірка – це перевірка, яка проводиться відповідно до плану-графіка перевірок. Про це йтиметься нижче через призму

змін у законодавстві щодо державного контролю.

Документальна позапланова перевірка не передбачається у плані роботи контролюючого органу і проводиться за наявності хоча б однієї з обставин, визначених ПКУ. Так відповідно до пп. 78.1.13 п. 78.1 ст. 78 ПКУ однією з підстав позапланової перевірки є «отримання інформації про ухилення податковим агентом від оподаткування виплаченої (нарахованої) найманим особам (у тому числі без документального оформлення) заробітної плати, пасивних доходів, додаткових благ, інших виплат і відшкодувань, що підлягають оподаткуванню, у тому числі внаслідок неукладення платником податків трудових договорів з найманими особами згідно із законом, а також здійснення особою господарської діяльності без державної реєстрації. Така перевірка проводиться виключно з питань, що стали підставою для проведення такої перевірки».

При цьому документальні перевірки можуть проводитися як за місцезнаходженням платника податків чи місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така перевірка (виїзна), так і в приміщенні контролюючого органу (невїзна).

Фактичною перевіркою відповідно пп. 75.1.3 п. 75.1 ст. 75 ПКУ є перевірка, що «здійснюється за місцем фактичного провадження платником податків діяльності, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника». Така перевірка здійснюється контролюючим органом щодо дотримання норм законодавства у тому числі з питань дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення трудового договору, оформлення трудових відносин з працівниками (найманими особами).

Відповідно до п. 80.1 ст. 80 ПКУ фактична перевірка щодо військового збору здійснюється без попередження платника податків (особи) на підставі рішення керівника контролюючого органу, оформленого наказом, копія якого вручається платнику податків або його уповноваженому представнику, або особам, які фактично проводять розрахункові операції, під розписку до початку проведення такої перевірки «у разі отримання в установленому законодавством порядку інформації про використання праці найманих осіб без належного оформлення трудових відносин та виплати роботодавцями доходів у вигляді заробітної плати без сплати податків до бюджету, а також здійснення фізичною особою підприємницької діяльності без державної реєстрації».

Актуальні зміни до законодавства про контроль.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання» від 22.07.2014 р. № 1600-VII (далі – Закон № 1600) внесено зміни у два законодавчих акти, а саме, до Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Закону про контроль.

Як відомо, цей Закон про контроль визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Відтепер дія Закону про контроль не поширюватиметься на певні

відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного, митного, державного експортного та іншого контролю. Проте на інші заходи контролю (включаючи податковий контроль) його дія поширюватиметься.

До основних принципів державного нагляду (контролю) додано принцип неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв.

Як відомо, порушення принципу, тим більше закріпленого в законі, завжди можна тлумачити як порушення, що нівелює результати перевірки, або навіть взагалі усувати можливість отримання будь-якого результату контролю. Хоча не завжди це й «спрацьовує».

Необхідно нагадати, що відповідно до пп. 78.1.13 п. 78.1 ст. 78 ПКУ підставою для проведення позапланової перевірки є, у тому числі, «отримання інформації про ухилення податковим агентом від оподаткування виплаченої (нарахованої) найманим особам (у тому числі без документального оформлення) заробітної плати, пасивних доходів, додаткових благ, інших виплат і відшкодувань, що підлягають оподаткуванню, у тому числі внаслідок неукладення платником податків трудових договорів з найманими особами згідно із законом, а також здійснення особою господарської діяльності без державної реєстрації». Тож, якщо податковий агент «ознайомиться» якимось чином із такою «інформацією», та встановить, що особа, вказана, як її джерело, не існує, або не проживає за адресою, вказаною у заяві/поясненні, тобто заява/пояснення набуде ознак анонімності, то він вправі буде не допустити посадових осіб до перевірки та подати на них скаргу до Держпідприємництва про спробу проведення безпідставної перевірки. А це вже буде підставою для складання протоколу про притягнення таких посадових осіб контролюючих органів до адміністративної відповідальності, про що йтиметься нижче.

Право декількох контролюючих органів, які запланували здійснити перевірку суб'єкта господарювання, здійснити комплексну перевірку, Законом № 1600 перетворене у обов'язок проведення саме комплексної перевірки, а не окремих перевірок. У цьому разі складається та затверджується план комплексних планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного нагляду (контролю). Підставою для включення суб'єкта господарювання у такий план комплексних перевірок є внесення його до планів державного нагляду (контролю) різних органів такого нагляду (контролю).

Для того, щоб контролюючі органи цим обов'язком не нехтували, Закон про контроль відтепер забороняє здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Ця заборона полягає також у забороні здійснення одним контролюючим органом планових заходів державного нагляду (контролю) протягом одного планового періоду, якщо в цьому плановому періоді такий суб'єкт господарювання включений до плану здійснення заходів державного нагляду (контролю) іншого контролюючого органу.

План здійснення перевірок на відповідний плановий період відповідно до оновленої ст. 5 Закону про контроль повинен бути оприлюднений на

офіційному веб-сайті органу державного нагляду (контролю) не пізніше ніж за 10 днів до початку відповідного планового періоду. Він повинен містити конкретні календарні дати початку кожного планового заходу державного нагляду (контролю) та строки їх здійснення.

Стосовно позапланових перевірок внесено зміну відповідно до якої відтепер підставою для такої перевірки є обґрунтоване звернення саме і лише фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав. При цьому Закон вказує на те, що у разі, якщо таке звернення буде безпідставним, то фізична особа, яка його подала нестиме «відповідальність, передбачену законом».

Дещо конкретизована і наповнена юридичним сенсом відповідальність у вигляді відшкодування шкоди, завданої фізичній чи юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державного нагляду (контролю), за рахунок коштів відповідних бюджетів, передбачених для фінансування цього органу, незалежно від вини такої посадової або службової особи. Тобто, якщо в результаті оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності посадових чи службових осіб контролюючих органів буде встановлено незаконність таких рішень, дій чи бездіяльності, то така посадова або службова особа нестиме відповідальність у порядку регресу в розмірі виплаченого з відповідного бюджету відшкодування у зв'язку з незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю такої посадової або службової особи. Зрозуміло, що якщо така регресна відповідальність не настане, то той, від кого залежатиме притягнення до регресної відповідальності посадової чи службової особи контролюючого органу, сам ризикує давати пояснення, чому не було пред'явлено вимоги у порядку регресу. Адже йдеться про втрати відповідного бюджету.

Як не дивно, але Закон про контроль раніше не містив окремої статті, якою би встановлювалися повноваження Держпідприємництва. Відтепер така стаття буде: «Стаття 91. Повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва». Серед цих повноважень є й складання протоколів про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом.

Адміністративна відповідальність перевіряючих.

Зміни внесені Законом № 1600 до КУпАП, спрямовані на уведення адміністративної відповідальності для посадових осіб органів, що здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності. КУпАП доповнено двома новими статтями: ст. 16621 «Порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та ст. 18845 «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва».

Давно вже платники податків скаржилися на безкарність перевіряючих, які безпідставно вказували на неіснуючі порушення податкового законодавства. При цьому платники мріяли про те, щоб податківці несли особисту відповідальність «за те, що в актах пишуть, то може думали би, що пишуть».

Може тепер дійсно писатимуть відповідальніше, адже адміністративна відповідальність для посадових осіб контролюючих органів встановлена у

розмірах від 50 до 150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а це від 850 до 2550 грн. Для інспекторів, які такі порушення легко і часто скоюють, може набігти істотна сума штрафів. І це не говорячи вже про дисциплінарну складову відповідальності, адже просування по державній службі за наявності великої кількості притягнень до адміністративної відповідальності за нагоди може бути істотно ускладнено.

У новій ст. 16621 КУпАП йдеться про порушення щодо об'єктів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, тобто щодо тих, кого такі посадові особи перевіряють. Це порушення строків і періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю); проведення їх за відсутності підстав, установлених законом; проведення таких заходів без своєчасного письмового повідомлення або з порушенням строків такого повідомлення; проведення позапланових заходів без погодження відповідного центрального органу виконавчої влади, якщо отримання такого погодження є обов'язковим відповідно до закону; здійснення заходів без застосування акта перевірки, що містить перелік питань для проведення перевірки виконання вимог законодавства у сфері господарської діяльності; проведення перевірки додержання вимог законодавства, нагляд (контроль) за додержанням якого не належить до повноважень органу державного нагляду (контролю), встановлених законом; висунення вимог щодо надання документів, інформації, що не стосуються здійснення заходу державного нагляду (контролю); ненадання або надання з порушенням встановленого законом строку акта перевірки.

А у новій ст. 18845 КУпАП йдеться про порушення, вчинені щодо вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку підприємництва, тобто щодо порушення посадовцями контролюючих органів вимог посадових осіб Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства (далі – Держпідприємництва). Порушеннями у цьому разі є: залишення без розгляду подання посадових осіб Держпідприємництва, щодо усунення порушень закону про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, а також несвоєчасне надання відповіді на таке подання, неподання необхідної інформації про проведені заходи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності або подання недостовірної інформації, довідок, документів, матеріалів, відомостей про такі заходи, створення перешкод у здійсненні посадовими особами Держпідприємництва, покладених на них повноважень.

Якщо посадовою особою контролюючого органу вчинено одне з вказаних вище правопорушень, то адміністративна відповідальність для неї настає не автоматично. До такої відповідальності посадову особу притягає суд, а він, як відомо сам по собі не розпочинає ніякого провадження. Для цього необхідно щоб до суду звернувся хтось уповноважений на таке звернення, тобто на ініціювання процесу притягнення до відповідальності.

А те, що звертатися треба до районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (суддів) передбачено ст. 221 КУпАП з урахуванням змін, внесених Законом № 1600.

Таке звернення здійснює, відповідно до оновленої редакції ст. 255 КУпАП, Держпідприємництва. Саме цьому органу надано право складати протоколи про правопорушення, зазначені вище. Тобто, якщо посадова особа контролюючого органу вчинила одне із зазначених у ст. 16621 та ст. 18845 КУпАП правопорушень, то скажитися на неї особисто потрібно не одразу в суд, а до Держпідприємництва, адже суд розглядатиме лише протокол, і складений лише цим органом. Тож усе тепер залежатиме від правової свідомості посадових осіб Держпідприємництва. Адже від них залежатиме усунення свавілля та халатного зазначення неіснуючих порушень інспекторів.

Таким чином, військовий збір хоча й виконує патріотичну місію, він залишається податком, контроль за яким податківці мають здійснювати у суворій відповідності до законодавства. Тож розслаблятися не варто ані податківцям, ані платникам військового збору (*Персональний сайт Олександра Єфімова (<http://yefimov.com.ua/?p=1698>)*).

ЩОДЕННИК БЛОГЕРА ⁵

Взгляд юриста

Юридический блог компании Jurimex

Про автора: Н. Кучерук

Слушать подано

Учасники господарського процесу зачастою зловживають правом подачі зустрічного иску з метою затягивання судового делу.

Одним из процессуальных способов защиты прав ответчика в хозяйственном процессе является подача им встречного иска. Однако зачастую участники судебного процесса зловживают этим правом с целью затянуть рассмотрение дела, предъявляя встречные иски с несоблюдением требований Хозяйственного процессуального кодекса (ХПК) Украины с последующим обжалованием определения суда о возврате такого иску.

Противоречивые позиции

Как показывает практика, в большинстве случаев хозяйственные суды приостанавливают производство по делу по первичному иску до рассмотрения апелляционной жалобы ответчика, несмотря на то, что правовых оснований для такого приостановления нет, а подача иску с несоблюдением требований ХПК Украины определена как злоупотребление процессуальными правами в письме Высшего хозяйственного суда Украины «О некоторых вопросах предотвращения злоупотребления процессуальными правами в хозяйственном судопроизводстве» от 15 марта 2010 года № 01-08/140.

Так, в постановлении от 23 ноября 2011 года по делу № 29/18 Высший хозяйственный суд Украины пришел к выводу о правомерности приостановления судом первой инстанции производства по делу в связи с поступлением апелляционной жалобы на определение суда о возврате

⁵ Збережено стиль і граматику оригіналу

встречного искового заявления. Такой же позиции суд кассационной инстанции придерживался в постановлении от 23 октября 2007 года по делу № 26/79, в котором указано, что целью встречного иска является защита от первичного иска, потому рассмотрение апелляционной жалобы на определение суда о возврате встречного иска является безусловным основанием для приостановления производства по первичному иску. При этом суды ссылаются на нормы части 1 статьи 79 ХПК Украины.

Однако такой правовой подход не согласовывается с действующим хозяйственным процессуальным законодательством Украины, не предусматривающим возможности приостановления производства до рассмотрения апелляционной жалобы на определение суда о возврате встречного иска. Нет оснований рассматривать подачу апелляционной жалобы и как другое связанное дело, рассматриваемое другим судом, так как рассмотрение дела может иметь место после нарушения производства, то есть принятия иска к рассмотрению, а не в случае подачи апелляции на определения суда о возврате искового заявления. Кроме того, суды не учитывают, что права истца по встречному иску могут быть защищены путем подачи самостоятельного иска и пересмотра решения по первичному иску по вновь открывшимся обстоятельствам, в то время как приостановление производства по делу влечет за собой нарушение прав других участников судебного процесса, в частности, предусмотренного статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основополагающих основоположных свобод права каждого на рассмотрение его дела в течение разумного срока.

При таких обстоятельствах правомерной следует считать позицию Высшего хозяйственного суда Украины, изложенную в постановлении от 23 августа 2011 года по делу № 5005/4859/2011, согласно которой поступление в суд апелляционной жалобы на определение о возврате встречного искового заявления не является основанием для приостановления производства, поскольку рассмотрение апелляционной жалобы на определение суда о возврате искового заявления не является связанным делом, рассматриваемым другим судом.

Невозможность рассмотрения?

В правоприменительной практике довольно часто встречаются случаи приостановления производства по делу в связи с «необходимостью» направления материалов дела в суд апелляционной инстанции. Так, в вышеуказанном деле № 29/18 Высший хозяйственный суд Украины сделал вывод о необходимости направления в апелляционную инстанцию оригиналов материалов дела первичного иска вместе с апелляционной жалобой на определение о возврате встречного иска, исходя из того, что к предусматриваемому частью 3 статьи 106 ХПК Украины перечню не относятся определения о возврате искового заявления.

Аналогичную позицию поддерживает Высший хозяйственный суд Украины в постановлении от 03 марта 2015 года по делу № 905/1318/14-908/3922/14, указав, что положениями указанной статьи не предусмотрено передачи в суд апелляционной инстанции лишь копий материалов дела в случае обжалования определения о возврате искового заявления (встречного искового

заявления). При этом суд ссылаясь на пункт 3.16 постановления Пленума Высшего хозяйственного суда Украины от 26 декабря 2011 года № 18 «О некоторых вопросах практики применения Хозяйственного процессуального кодекса Украины судами первой инстанции» относительно того, что направление хозяйственным судом в предусмотренных законом случаях материалов дел в суды высших инстанций подпадает под действие части первой статьи 79 ХПК Украины, поскольку отсутствие в суде указанных материалов делает невозможным рассмотрение им дела.

Следует отметить, что указанный правовой вывод противоречит процессуальному законодательству, в частности части 3 статьи 106 ХПК Украины. Так, во-первых, нормы 106 ХПК Украины не предусматривают требований относительно направления оригиналов материалов дела первичного иска в суд апелляционной инстанции в случае обжалования документов относительно встречного иска; во-вторых, часть 3 статьи 106 ХПК Украины применяться не может, поскольку до принятия встречного иска к общему рассмотрению с первичным, он не является и не может являться частью материалов дела первичного иска; в-третьих, направление документов в суд апелляционной и/или кассационной инстанции не предусмотрено статьей 79 ХПК Украины как основание для приостановления производства по делу.

Следовательно, поскольку обжалование определений о возврате встречного иска процессуальным законом не относится к основаниям для приостановления производства по делу и не может считаться ни другим делом, ни частью дела по встречному иску, то в данном случае у суда отсутствуют правовые основания для приостановления производства.

Более того, действия суда в этом случае определены в письме Высшего хозяйственного суда Украины от 14 декабря 2007 года № 01-8/973 «О некоторых вопросах практики применения при решении споров отдельных норм процессуального права», где указано, что в случае обжалования определения о возврате встречного искового заявления до принятия решения по первичному иску рассмотрение первичного иска может быть отложено до рассмотрения жалобы на названное определение (часть первая статьи 77 ХПК Украины).

В то же время, несмотря на то, что такое решение вопроса соответствует действующему законодательству, не предусматривающему исчерпывающего перечня оснований для отложения дела, вряд ли суды будут применять вышеуказанные положения письма Высшего хозяйственного суда Украины от 14 декабря 2007 года № 01-8/973. Дело в том, что возможность отложения рассмотрения дела ограничена установленным процессуальным законом сроком его рассмотрения, который согласно статье 77 ХПК Украины не может превышать двух месяцев и 15 дней со дня получения искового заявления. Соблюдение же сроков рассмотрения дел есть частью судейского досье, исследование которого согласно статье 85 Закона Украины «Об обеспечении права на справедливый суд» является одним из этапов квалификационного оценивания судьи.

Подытоживая вышеуказанное, можно сделать вывод, что отсутствие в действующем законодательстве нормы относительно действий суда первой

инстанции в случае обжалования ответчиком определения суда о возврате встречного иска влечет за собой формирование противоречащих закону разъяснений и неоднозначной судебной практики. Несмотря на это, в большинстве случаев суды используют такие разъяснительные акты в правоприменительной деятельности и приостанавливают производство по делу, способствуя таким образом злоупотреблению ответчиками своими процессуальными правами (<http://jurblog.com.ua/2015/06/7113>). – 2015. – 23.06).

Блог на сайті «Минфин»

Про автора: А. Охрименко, экономист

Совет Павлу Розенко: как быстро решить проблему с субсидиями по ЖКХ

По информации представителя министерства социальной политики Валерия Ярошенко Субсидии на оплату коммунальных услуг по новой процедуре, которая начала действовать с 1 мая, уже получили 345 тыс. семей из 926 тыс. обратившихся. При этом высказывалось мнение, что в результате большого потока заявлений возникают проблемы с обработкой заявлений. Кроме того, многие заявления оформлены с ошибками, что создает проблемы для обработки. Поэтому было заявлено представителем Минсоцполитики, что хотят внести изменения в законодательство Украины, чтобы упростить подачу деклараций для получения субсидий. Насколько можно было понять со слов представителя Минсоцполитики, предлагается упростить форму декларации и исключить необходимость указывать сумму полученного дохода в виде заработной платы и стипендии, а достаточно только указать место работы или учебы. Это явно ничего не решит. Проблема останется.

В этой связи, очень советую сразу сделать все правильно, чтобы потом не переделывать. С самого начала были разговоры, что в таком виде система субсидий ЖКХ работать будет плохо. Очень большой поток информации, и очень много желающих получить субсидии. Поэтому нет смысла опять вносить небольшие изменения в порядок заполнения декларации на получение субсидий ЖКХ. Это не поможет. Нужно все менять сразу, и тогда...

Зачем вообще тогда декларация, если предполагается, что все данные о доходе физлица будет проверять ГФС? Тут достаточно и обычного идентификационного кода. В этом случае ГФС сможет по коду проверить все доходы, которые получило физлицо за отчетный период. Проблема в другом. Во-первых, скорее всего, ГФС физически не сможет это сделать, так как у нее увеличивается объем работы в несколько раз. Во-вторых, нельзя будет проверить доходы от процентов по депозитам, в ГФС не ведется учет налогов в разрезе кодов по процентам по депозитам. В-третьих, остается проблема нелегальных доходов, когда человек будет писать, что он безработный, а реально будет работать. И самое главное, что в этом случае будет происходить с назначением субсидий по ЖКХ. И вот тут начинается противоречие. Если сначала проверить данные, предоставленные заявителем, это займет много времени. А если сразу ему назначить субсидию, а потом проверять, как

советует Минсоцполитки, то тогда будет еще больше путаницы, ибо человек не сможет сразу понять, положена или не положена ему субсидия... Короче, хаос и бардак еще тот.

Вот решение проблемы. И так понятно, что поднятие тарифов ЖКХ всех украинцев сделало нищими, и дальнейший рост тарифов ЖКХ до уровня, как в ЕС, вообще приведет к полному краху платежей за услуги ЖКХ. Поэтому, давайте оговорим цель и сделаем правильно. Итак, главная цель повышения тарифов ЖКХ – уменьшить дотации из госбюджета на оплату услуг ЖКХ. Хорошо. Можно и уменьшить. Для этого самое простое – не возится с субсидиями, и не морочить голову, и людям, и ГФС, а просто назначить всем украинцам субсидии ЖКХ, но по социальной норме. При этом саму норму можно и уменьшить. В результате, действительно будет уменьшение дотаций из госбюджета на оплату услуг ЖКХ, как и требует МВФ. Но с другой стороны, это обеспечит действительно социальную защиту населения.

Если кратко в чем суть идеи. Минсоцполитики рассчитывает субсидию для всех домохозяйств в Украине. Но при этом за основу берется только социальная норма, которая может быть пересмотрена в сторону уменьшения. В результате, если украинская семья живет в небольшой квартире и экономно потребляет воду, газ и электроэнергию, то фактически эта субсидия будет перекрывать большую часть ее платежей по ЖКХ. Это действительно будет социальная субсидия для социально бедных людей. Но если украинская семья имеет громадную квартиру и живет на широкую ногу, то эта субсидия будет покрывать только небольшую часть расходов. Можно за основу взять те же 24 млрд. грн, которые планируется истратить на субсидии ЖКХ в этом году и рассчитать по ним социальную норму на всех украинцев.

В результате не нужно будет тратить время и нервы в очередях в собес. А самое главное это упростит назначение субсидий на ЖКХ в несколько раз и сэкономит большие бюджетные средства, которые нужно будет потратить на оформление и проверку субсидий ЖКХ.

Подумайте. Ибо нужно действительно менять. Но поверьте, просто косметические изменения тут ничего не дадут. А скоро осень и неплатежи по тарифам ЖКХ будут катастрофические, а механизм субсидий ЖКХ не работает в нормальном режиме (<http://minfin.com.ua/blogs/okhrimenko/71704>). – 2015. – 17.06).

Блог на сайті «Минфин»

Про автора: А. Охрименко, экономист

Для покупок на сумму больше 5 тыс. грн нужна будет платежная карточка

Согласно Комплексной программе развития финансового рынка Украины до 2020 года, запланировано увеличить долю безналичных платежей с использованием платежных карточек в торговой сети до 30% от общего объема товарного оборота. Сейчас эта доля всего 1,8%, так что цель, более чем амбициозная. Для ее достижения запланировано до конца текущего года

принять Верховной радой законопроект с подачи НБУ об ограничении расчетов наличными на сумму больше 5 тыс. грн. И в тот же момент внести ряд существенных изменений в Гражданский кодекс, Кодекс Украины по административным нарушениям, в Закон Украины «О банках и банковской деятельности», Закон Украины «О платежных системах и переводе денег в Украине», цель которых будет в том, чтобы стимулировать украинцев больше пользоваться платежными карточками при покупке товаров в торговых сетях Украины. Одним из главных стимулов будет запрет покупать за наличный расчет товары на сумму больше 5 тыс. грн единоразово во всех торговых сетях Украины, в том числе и в Интернет-торговле. В свою очередь торговые организации будут нести всю ответственность, и в случае нарушения этого запрета платить довольно таки большие штрафы за несоблюдение требований расчетов по платежным карточкам.

Идеологи этого запрета, в целом, правильно поступают, так как вряд ли много украинцев за один раз покупают продуктов или одежды на сумму больше 5 тыс. грн. Поэтому, традиционные покупки украинцы и дальше смогут осуществлять за наличный расчет. Это, в общем, не отразится на торговле и на привычке украинцев покупать товары. Ограничение в большей мере призвано заставить украинцев покупать мебель, дорогую бытовую технику, а тем более автомобили и другие транспортные средства только по платежной карточке. Для этих целей торговые сети будут обязаны принимать в расчет платежные карточки в обязательном порядке и обеспечивать нормальную и качественную работу торговых терминалов. Надо сказать, и сейчас в Украине довольно таки много торговых сетей, где платежные карточки работают без проблем и уже давно можно спокойно рассчитаться платежными карточками. Теперь же безналичные расчеты должны будут носить массовый характер, и торговые сети будут вынуждены обеспечить для этого нормальные условия.

Для этих целей и хотят внедрить кассовые аппараты для лиц, работающих по упрощенной системе налогообложения и в Интернет-торговле. Теперь торговые организации, даже торгующие через Интернет, будут обязаны принимать к оплате платежные карточки, а кассовые аппараты позволят контролировать движение денег для налоговой службы.

Главная цель этой реформы НБУ – увеличить долю использования платежных карточек в торговых сетях. Во-первых, это требование соглашения об ассоциации с ЕС. Так как в ЕС уже давно идет процесс уменьшения наличных расчетов, а в Швеции вообще хотят отказаться от наличных денег и перейти только на расчеты по платежным карточкам. В самом же ЕС доля расчетов по платежным карточкам уже давно превышает 50% всех торговых операций. Теперь Украина, как ассоциированный член ЕС, обязана тоже внедрять практику ЕС. Во-вторых, уменьшение наличных расчетов и рост безналичных расчетов приведет к росту остатков средств на счетах банков, соответственно дешевле станут кредитные ресурсы для банков. В результате, банки смогут выдавать кредиты по более низкой ставке, чем сейчас. В Комплексной программе развития финансового рынка Украины до 2020 года запланировано, что ставки по кредитам в гривне в 2020 году будут не выше 12% годовых. Во многом это должно обеспечить переход на безналичные

расчеты. В-третьих, безналичные расчеты дадут возможность четко отслеживать движение денег физических лиц и их существенные расходы в течение года. А это даст возможность налоговой службе внедрить систему всеобщего декларирования доходов и расходов украинцев, как это принято в ЕС. Благодаря безналичным расчетам Государственной фискальной службе будет легко и просто проверить доходы и расходы конкретного физлица за текущий год, и в случае подозрения превышения расходов над доходами можно будет потребовать объяснений и выявить тем самым скрытые левые доходы.

Украина после подписания соглашения об ассоциации с ЕС все больше и больше стремится приблизить методы и правила жизни в Украине к действующим в ЕС. И переход на безналичные расчеты, это один из таких путей в ЕС.

P.S. Этот законопроект и идея ввести ограничения на расчеты наличными до 5 тыс. грн на покупку товаров, это все в рамках выполнения соглашения об ассоциации с ЕС. Это не столько выдумка нашего правительства, как требования изложенные в разделе соглашения о реформировании налоговой системы Украины, чтобы сделать ее как в ЕС. Завершающим аккордом будет всеобщее декларирование доходов всеми украинцами.

Это и есть настоящая ЕС. Ибо многие украинцы любят восхищаться, как там меры городов ездят на велосипедах, но забывают, что там очень жесткий прессинг населения по уплате налогов и тотальный контроль доходов и расходов населения. В этих условиях, все эти наши «левачки» и «зачачки» должны исчезнуть и будем жить как немцы или датчане...Стучать друг на друга и хвастаться, что это цивилизация.

В Украине собираются отменить банковскую тайну – полностью. Соответствующие приготовления сделал Минфин: подготовил и разместил на официальном сайте соответствующий законопроект, который правительство, скорее всего, будет вносить от своего имени в Верховную Раду.

Документ написан сложно для обывательского восприятия, но профессиональные юристы из него сделали один вывод – Государственная фискальная служба сможет в любой момент запросить у банка любую информацию по операциям клиента. Неважно, что это было: покупка валюты, денежное перечисление, открытие депозита и размещение на нем средств или список покупок, который человек совершил по карточке (<http://minfin.com.ua/blogs/okhrimenko/71982>). – 2015. – 23.06).

Блог на сайті «Ракурс»

Про автора: О. Шклярская

Местные выборы – настроения граждан

Уничтожение сложившихся десятилетиями коррупционных схем коснется не только «денежных мешков», но и многих мелких сошек, а также их семей

Местные выборы в Украине пройдут этой осенью. Все тонкости новых правил их проведения как политические игроки, так и избирательные комиссии

и сами избиратели узнают, скорее всего, в конце июня, когда Верховная Рада превратит один из нескольких законопроектов в закон о местных выборах. Отступать больше некуда: обещание изменить систему выборов на местах и открыть партийные списки прописано в коалиционном соглашении, там же обозначены и четкие сроки – первое полугодие 2015 года. Чего сегодня ожидают наши сограждане от местных выборов, стали ли украинские избиратели более ответственными?

Ответить на эти и многие другие вопросы попытались специалисты социологической компании SocioStream AG, проведя 8–13 июня опрос среди украинцев. Больше половины опрошенных (55%) утверждают, что могут назвать имя местного депутата, в то же время 43% респондентов не знают, кто представляет их интересы. Оценивая результаты деятельности местных депутатов, почти каждый второй не удовлетворен их работой, 38% отзываются удовлетворительно, и только каждый десятый смог поставить работе депутата хорошую оценку.

На вопрос, когда стоит проводить выборы в местные советы, 54% ответили, что нужно полагаться на нормы Конституции и провести их в октябре этого года; каждый третий склонен к тому, чтобы отложить выборы до стабилизации ситуации в Украине, и только 16% желают скорейшего обновления местной власти. То есть треть украинцев хотели бы отложить местные выборы на неопределенный срок, притом что большая часть респондентов (73%) не удовлетворены направлением, в котором движется Украина. Таким образом, украинцы выступают за перемены, но не хотят выборов: у них нет уверенности, что это что-то изменит. У трети наших сограждан выборы ассоциируются с нарушением стабильности. Эти люди не доверяют местным элитам, а видят в них лишь коррупционную составляющую на местах. Большинство респондентов также выступают за сокращение количества местных депутатов: 69% однозначно «за», 18% – скорее «за».

Оценивая избирательную систему, большинство (62%) склоняются к мажоритарной (лучше голосовать за конкретного депутата в конкретном округе), за открытые списки выступают 25% (лучше голосовать за партийный список, но иметь возможность изменить порядок кандидатов в списке) и 11% доверяют закрытым спискам (лучше голосовать за список кандидатов, который формируют партии).

Социологи сетуют, что некоторые результаты исследования попросту противоречат друг другу. Часть украинцев не доверяет депутатам, но при этом выступают за «мажоритарку». Если вы не доверяете этим людям, то почему отдаете им свой голос? Ответ прост. Потрепанное от частого употребления слово «децентрализация» вряд ли что-то означает для обычного украинца. Люди слышат о выборах по-новому, но что кроется за этим, им толком не объяснили. Когда респонденты говорят, что выбирают «мажоритарку», это вовсе не означает, что они против открытых списков – они просто не понимают, что это такое.

Сегодня избиратель все меньше доверяет политическим партиям, не хочет отдавать свой голос какой-то аморфной политической силе, которой, возможно, завтра уже не будет на политическом небосклоне, предпочитая голосовать за

конкретного кандидата (иногда не гнушаясь взять за это вознаграждение), а потом требовать от него результативной деятельности.

Если местная элита знает, как выигрывать выборы по старой системе (заходить списком или «сеять» крупу), и не заинтересована в донесении новых правил игры избирателям, то новые игроки, к сожалению, еще не понимают, что именно в их интересах просвещать людей в вопросе децентрализации, рассказывать о новых правилах игры на выборах.

«Скорее всего, Украина войдет в выборы с неким состоянием анархии в головах избирателей, которые не будут понимать, как и за кого голосовать, – считает председатель экспертного совета SocioStream AG Александр Медведев. – Проблема власти в отсутствии обратной связи, коммуникации с обществом. Яркое доказательство этому – принятие закона о декоммунизации на фоне экономических проблем. Если это не идиотизм, то вредительство. Только идея переименования Днепропетровска поставила 70% днепропетровцев в оппозицию. Нужно ли это было делать сейчас?»

Научила ли Революция достоинства наших сограждан более ответственно относиться к выборам? Судите сами: несмотря на то, что 41% опрошенных не собираются продавать свой голос, понимая риск такой продажи, большинство все же намерены брать деньги. Вопрос только в цене: 22% оценивают свой голос в пределах 200–300 гривен, 13% – 300–500, 16% готовы проголосовать за нужного кандидата даже меньше чем за 200 грн. Бесспорно, на такой результат повлияла непростая экономическая ситуация, особенно это касается сельских регионов, где люди часто живут на грани бедности.

Несмотря на то, что немало украинцев готовы продать свои голоса, в отношении коррупции наши сограждане высказываются очень жестко: каждый третий из опрошенных считает, что коррупционеры заслуживают смертной казни, 41% полагает, что адекватной мерой будет пожизненное заключение, а 22% думают, что даже такие жесткие меры не смогут одолеть коррупцию.

«Люди требуют публичного наказания. Ставят в вину президенту, премьеру, что коррупционеры не наказаны, но когда начинаешь общаться с людьми (и данный социологический вопрос тому подтверждение), понимаешь, что украинцы протестуют не против коррупционных действий, а против своего неучастия в коррупции. Вот такой казус», – говорит А. Медведев.

Осенью вся страна будет следить за тем, как проходят выборы в ключевых для Украины городах. Днепропетровск, который раньше воспринимался как суровый индустриальный город, теперь изменил свою идентичность и стал во многом знаковым. Изменились ли там люди, ведь сегодня многих украинцев занимает один вопрос: как выжить? По словам социологов, настроения в Днепропетровске не поменялись: порядка 30% готовы продать свой голос, вот только ценник с учетом инфляции и падения национальной валюты вырос до 500 гривен. Одним из важнейших в городе является также вопрос безопасности. Это не только угроза войны, но и рост уличной преступности. Скорее всего, вопрос наведения порядка, твердой руки будет особенно актуален, а от местных выборов может переключиться к будущим, возможно, досрочным выборам в Верховную Раду.

Особенностью осенних местных выборов будет появление новых типажей:

общественник-революционер и герой войны-участник АТО. Что касается выборов мэров городов, несмотря на то, что люди критически относятся к местной элите, прежние типы востребованы до сих пор. Если взять Днепропетровск, там претенденты на кресло мэра расположились следующим образом: пальма первенства у Александра Вилкула (согласно опросу, за него проголосовал бы каждый четвертый респондент); второе место у Бориса Филатова – 8%; бронзовое третье место занимает местный бизнесмен Загид Краснов с 7%. Люди воспринимают этих кандидатов следующим образом: А. Вилкул – хозяйственник («когда он был губернатором, строились дороги, что бы ни говорили, а он человек дела»); Б. Филатов – революционер; благодетель и чудотворец З. Краснов (когда приближаются выборы, происходят чудеса: подъезды красятся, вкручиваются лампочки, и многие днепропетровцы уже забыли, что в 90-х этот кандидат возглавлял одну из мощных криминальных группировок).

К сожалению, констатируют социологи, люди потенциально не изменились. Сегодня в Днепропетровске правит бал патерналистски настроенный электорат. Как от Майдана эти люди ждали Европу, которая придет и в один момент все изменит, точно так же они связывают решение проблем в городе со сменой власти.

Оценивая инициативу предоставить возможность иностранцам баллотироваться на посты мэров украинских городов, 69% воспринимают это негативно: у нас достаточно своих достойных граждан; 27% полагают, что иностранный опыт Украине будет полезен.

Наверное, последняя цифра может существенно вырасти, если Михаилу Саакашвили, нынешнему губернатору Одесской области, удастся победить коррупцию в одной из самых коррумпированных областей Украины. Украинцам важно показать децентрализацию и реформы в действии, нам нужна работающая наглядная модель. Иностранец вряд ли будет разбираться, кто чей сват или брат, кто с кем учился в школе, а просто будет делать свою работу. Варяг из Грузии начал действовать в Одессе жестко и эффективно: вот уже неделя как ему удалось остановить поток контрабанды.

Однако не следует забывать, что борьба с коррупцией – это минное поле. Как отреагируют люди, которые теряют десятки миллионов ежедневно? Готово ли украинское общество не декларировать, а жить по закону? Почему в Грузии, которой удалось в очень короткие сроки достичь феноменальных результатов в борьбе с коррупцией, стране с вежливой полицией и домами юстиции, нередко довольно негативно отзываются о самом архитекторе реформ – М. Саакашвили? Реформы оказались крайне болезненными для общества. Ведь уничтожение сложившихся десятилетиями коррупционных схем коснется не только «денежных мешков», но и многих мелких сошек, а также их семей: торговцев контрафактом, водителей, перевозящих «левый» груз, не говоря уже о таможенниках, чиновниках и силовиках...

В Грузии была реализована концепция «нулевой толерантности к преступлению»: кумовство, связи перестали действовать в случае наказания за взяточничество, не говоря уже о насильственных преступлениях, уклонении от налогов и даже в случае непристегивания ремней безопасности в автомобиле.

Готовы ли мы к тому, чтобы нести наказание за любое правонарушение? Честный ответ и будет аргументом в споре о том, европейцы мы или нет.

Осенью после местных выборов мы будем говорить либо о провале, либо о феномене Саакашвили. В первом случае можно будет констатировать факт полного политического банкротства украинской власти: жизнь по-новому не задалась. Если опыт Саакашвили хотя бы частично будет успешным, этот феномен, будем надеяться, удастся клонировать по всей Украине (<http://racurs.ua/859-mestnye-vybory>). – 2015. – 19.06).

Блог на сайті «День»

Про автора: О. Солонтай, експерт Інституту Політичної Освіти

Чому не можна приймати такий закон про місцеві вибори.

Частина 1.

Перша частина аналізу прийнятого Верховною Радою за основу законопроекту буде досить простою.

Запропонованим законопроектом «Про місцеві вибори» №2831-3 від 28.05.2015р. пропонується внести зміни в тому числі в закон «Про статус депутатів місцевих рад». Але зміна в цей закон вноситься тільки одна. Зокрема, пропонується в статті 5 «Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради», змінити п.7. «У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори чи заміщення депутата, який достроково припинив повноваження, проводяться відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» на текст «У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори чи заміщення депутата, який достроково припинив повноваження, проводяться відповідно до закону про місцеві вибори».

На перший погляд наче все логічно, змінюється назва закону, тому вноситься відповідна зміна в закон про місцевих депутатів. Але чому тоді зміна тільки в статті 5? Адже в законі про статус місцевих депутатів старі Закони України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» зазначено в шести статтях, а саме в 2, 4, 5, 38, 42 та 46. Що це означає і чому в законі посилення на два різні закони про місцеві вибори?

Все просто. Ця ситуація повторюється вже не вперше. Такі ж, часткові зміни в закон про місцевих депутатів вносилися Верховною Радою 12 січня 2007 року, коли запроваджувався імперативний мандат. Зокрема, було змінено саме так, як пропонується зробити зараз – тільки в 5 статті, а статті 2, 4, 38, 42 та 46 залишилися незмінним. От саме тому зараз в діючому законі про місцевих депутатів досі в цих статтях зазначено назву закону про місцеві вибори «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який був скасований ще в 2004-ому році.

Вдруге ситуація повторилася при прийнятті діючого Закону України «Про

вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 10 липня 2010 р. Тоді було внесено зміни в закон про статус місцевого депутата, але теж не комплексні. Зокрема, була скасовано раніше впроваджений імперативний мандат. Янукович таким чином позбавив партії можливості виключати з місцевих рад депутатів-перебіжчиків, що відкривало дорогу до формування підконтрольних провладних більшостей незалежно від результатів виборів.

Отже, це не вперше та не випадково. Робляться такі зміни для того, щоб наступним кроком після запровадження монополії політичних партій на висунення кандидатів в місцеві депутати, відновити імперативний мандат, тобто забезпечити контроль партій над депутатами. Бо як інакше пояснити, чому Верховна Рада вже понад 10 років не корегує інші статті з згадкою старого закону про місцеві вибори, попри прийняття за цей час трьох різних виборчих систем (2004 – закриті партійні списки, 2010 – змішана партійна система, 2014 – зміна система з правом самовисування), але разом з тим, за цей час ВРУ кілька разів змінювала статті саме в цьому законі і саме про відкликання політичними партіями?

Замовники, які лобіюють законопроект №2831-3, хочуть поставити під контроль партійних проектів всі місцеві ради України та персональний склад депутатського корпусу. Це нічим не відрізняється від аналогічної діяльності влади після Помаранчевої революції, коли було запроваджено партійні списки в місцеві ради, що максимально за політизувало місцеві ради. Та якраз саме це не дало можливості подолати розкол країни на два табори, який було штучно внесено в країну раніше. Підтвердження тому, що часткові зміни в законі про статус депутата місцевої ради є не випадковістю, а свідомим вибором, ми знаходимо також в пояснювальній записці авторів законопроекту. Зокрема, в ній зазначено, що:

«за запропонованою моделлю потреба в проведенні проміжних виборів буде відсутня. У разі достроково припинення повноважень депутата, обраним визнається наступний за черговістю кандидат у списку місцевої організації партії (блоку), складеному за результатами виборів у відповідності з рівнем підтримки кожного кандидата. У разі вичерпання списку місцевої організації партії (блоку) мандат залишається вакантним до обрання нового складу ради». Таким чином, у виборців просто не буде потреби відкликати обраного депутата. А тому і сенсу викреслювати згадку про давно скасований закон про місцеві вибори 1998-2004 років в законів про статус місцевого депутата просто немає.

Децентралізація? Пряма демократія? Підзвітність влади громаді? Та ні, схвалений за основу законопроект орієнтований на інше. Замість того, щоб вдосконалити статті 37-39 закону про статус депутатів місцевих рад, дати виборцям практичні, зручні інструменти підзвітності, відкликання депутатів місцевих рад та привести його у відповідність з законом про місцеві вибори, робиться протилежне. А саме, законопроект формулюють так, щоб після виборів дати партіям можливість поповнювати склад місцевих рад та переформатовувати його самостійно, не турбуючи зайвий раз виборців (<http://www.day.kiev.ua/uk/blog/suspilstvo/chomu-ne-mozhna-pryumaty-takyu-zakon-pro-miscevi-vybory-chastyna-1>). – 2015. – 21.06).

Частина 2.

Законопроектом «Про місцеві вибори» №2831-3 від 28.05.2015р. пропонується врегулювати проведення виборів всіх органів місцевої влади, в тому числі в об'єднаній територіальній громаді. Але автори законопроекту не враховують наслідків та співвідношення утворюваних громад з місцевими радами інших рівнів.

Відповідно до статті 8 вже чинного закону про об'єднання громад «Утворення об'єднаної територіальної громади» визначено, що «...обласна рада одночасно з прийняттям рішення про утворення об'єднаної територіальної громади призначає перші місцеві вибори депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідно сільського, селищного, міського голови». Тому попри те, що на даний момент в Україні не було утворено жодної об'єднаної територіальної громади, законопроектом про місцеві вибори правильно передбачено обрання їх старост, а також депутатів та голів, адже ймовірність формування кількох десятків таких громад вже влітку-восени 2015р. дуже висока.

Але, не зрозуміло з якої причини, законопроект передбачає обрання депутатів в міській об'єднаній громаді і в сільській об'єднаній громаді за різними виборчими системами. Навіщо так закладають автори законопроекту? Чому в законі про місцеві вибори, пропонується після формування спроможної громади навколо одного села або селища, вважати сформовану громаду селом, а при тому аналогічно спроможну громаду об'єднану навколо містечка або міста вважати гідною іншої виборчої системи?

Вже зараз в Україні кількість виборців в багатьох селищах перевищує кількість мешканців в окремих містах, і тому навіть діючий розподіл виборчих систем за формальним статусом населеного пункту помилковий. Наприклад, в селищі Бородянка на Київщині проживає 13 тис. мешканців, в селі Зимна Вода на Львівщині 10 тис., в селі Костянтинівка в Запорізькій області 12 тис. мешканців, у відомій Диканьці на Полтавщині 8 тис., а в селищі Ківшарівка на Харківщині аж 21 тис. мешканців. Притому в місті Батурин проживає 2,6 тис. людей, в м. Берестечко – 1,7 тис., а в м. Моршин тільки 6 тис. (воно також є містом обласного значення). А те, що пропонується законопроектом, ще більше не відповідає логіці формування спроможних громад. Кількість виборців в сільських та міських громадах буде ще кардинальніше відрізняться, причому якраз в користь сільських громад.

Якщо прийняти такий закон про місцеві вибори, то після завершення процесу об'єднання громад в Україні утворяться сільські громади з чисельністю бл.25 тис. мешканців, а виборча система там буде такою, як сьогодні. Натомість маленькі міста, в яких об'єднання не відбудеться або громади, які оберуть центрами для об'єднання невеликі містечка, в багатьох випадках нараховуватимуть менше 25 тис. виборців та матимуть іншу виборчу систему. Цю серйозна помилка. Потрібна однакова виборча система в об'єднаній громаді, незалежно від того, який населений пункт громади обрали центром своєї громади. Зробити це слід аналогічно до того, як закладено в Бюджетному кодексі, зокрема там об'єднаній громаді запропоновано такі бюджетні відносини, які має місто обласного значення або район в складі

області, незалежно від того, який населений пункт є центром громади. Тобто громади мають бути рівними.

До речі, про об'єднану територіальну громаду та район. А що, якщо територія об'єднаної територіальної громади співпадає з територією району? Як це наприклад заплановано зробити в Миколаївській області. Там 7 громад планується створити на рівні діючих районів. Аналогічна ситуація в багатьох інших областях. Законопроект про місцеві вибори не дає відповіді на це питання, хоча мав би чітко вказувати, що після проведення виборів депутатів об'єднаної громади, яка співпадає з межами району, повноваження депутатів районної ради припиняються, а також проводиться переобрання представників депутатів в обласну раду. Аналогічно мало би бути на рівні району – зміна переліку громад в складі району мала б призводити до перевиборів представників в складі районної ради. Це звісно, якщо райони залишаються.

Стоп. Яке переобрання представників в районну та обласну раду від громади нижчого рівня, якщо виборча система не дозволяє цього зробити? Так отож. Тому і не можна приймати такий законопроект з такою системою, адже він не відповідає логіці процесу формування спроможних громад – склад рад потім буде неможливо корегувати. Отже, громади не матимуть представників в раді вищого рівня. Натомість на рівні деяких районів взагалі виникає двовладдя.

Також законопроект передбачає обрання старост в селах та селищах для тих населених пунктів, які в результаті добровільного об'єднання громад втрачають власну раду та голову. А міста? Або автори думають, що в результаті добровільного об'єднання громад центрами будуть виключно колишні міста, і жодного випадку об'єднання в громаду колишнього міста не буде? Або ми чогось не знаємо про програму формування спроможних громад, що знають автори або – це ще одна помилка в запропонованому законопроекті.

Автори цього законопроекту вкотре доводять просту істину. Без зміни адміністративно-територіального устрою, поєднати право громади на представництво в раді вищого рівня та разом з тим уникнути диспропорцій системою відкритого списку неможливо. Це як наливати нове вино в стару немиту діжку. Діюча система є компромісом між партійними інтересами брендів та правом громади на представника в раді вищого рівня, натомість запропонована виборча система руйнує існуючу систему та не дає відповіді на цілий ряд питань, дискредитуючи тим самим як ідею відкритих списків так і процес об'єднання громад (<http://www.day.kiev.ua/uk/blog/suspilstvo/chomu-ne-mozhna-priyumaty-takyy-zakon-pro-miscevi-vybory-chastyna-2>). – 2015. – 24.06).

Блог на сайті «Україна комунальна»

Про автора: Л. Денісова

Роз'яснення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги»

Хочу ще раз роз'яснити ухвалені Верховною Радою України 19 червня зміни до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (щодо

нарахування субсидій пенсіонерам та інвалідам), реєстр. № 2676.

По-перше, щодо надання субсидій без звернення громадянина. Відповідно до змін, НЕпрацюючим пенсіонерам та НЕпрацюючим інвалідам, які живуть у помешканні самі (без родичів) субсидії дійсно призначатимуться автоматично, без їхнього звернення до органу соціального захисту населення. Відомості про таких громадян є в Пенсійному фонді України та інших органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування.

Для цього Міністерству соціальної політики потрібно лише здійснити правильні організаційні заходи. У Пенсійному фонді є інформація про працюючих та непрацюючих пенсіонерів та інвалідів. Адже він з 1 квітня, відповідно до урядового закону, обмежив виплату пенсій працюючим пенсіонерам.

Думаю, що питання стосовно бажання чи небажання таких людей отримати субсидію автоматично не повинно взагалі виникати. Всі розуміють, що це одна з найбільш незахищених верств населення, і держава повинна допомагати їм у першу чергу.

По-друге, щодо довідок про доходи громадян. У прийнятому Парламентом законі № 2676 чітко прописано, що НЕпрацюючим пенсіонерам та НЕпрацюючим інвалідам, які проживають у помешканні з іншими членами родини, субсидія надаватиметься за зверненням громадянина (звернутися може будь-хто з членів родини) на підставі довідок про доходи зареєстрованих громадян.

Окремо в законі написано про те, що працюючим пенсіонерам та працюючим інвалідам, незалежно від того проживають вони самі у помешканні, чи з іншими членами родини, субсидія призначатиметься за зверненням громадянина на підставі довідок про доходи зареєстрованих осіб.

Хочу наголосити на тому, що твердження Мінсоцполітики про скасування збору будь-яких довідок для подання заяви та декларації для оформлення субсидії є ВІДВЕРТОЮ НЕПРАВДОЮ та САМООБМАНОМ.

Адже зараз для заповнення декларації людям все одно потрібно брати довідки про доходи у бухгалтерії за місцем роботи. До того ж, вони повинні самостійно вираховувати податок з доходів фізичних осіб від загальної суми, як вимагається у декларації. Підтвердити це можуть майже один мільйон осіб, які на сьогодні звернулися за отриманням субсидій.

У зв'язку з таким заплутаним механізмом дій, громадяни роблять помилки при заповненні декларації та, як наслідок, позбавляються права отримувати субсидії або ж зобов'язані повернути у подвійному розмірі суму субсидій, яка їм була нарахована.

Тепер же, людям не потрібно буде робити всі ці «махінації», а просто подати довідку про доходи. Все інше зроблять працівники органів влади.

По-третє, і останнє щодо консультацій з фахівцями Мінсоцполітики. Я як народний депутат, і всі члени нашого Комітету з питань соцполітики, зайнятості та пенсійного забезпечення разом з представниками інших фракцій Верховної Ради, профспілок та громадськості не раз звертали увагу Міністерства та надавали свої пропозиції щодо вдосконалення порядку отримання субсидій. Проте, поки що, до цього часу, нас не було почуто.

І тому Парламент своїм рішенням не просто спростив, а запровадив новий і простий порядок отримання субсидії для родин, в яких є пенсіонери та інваліди.

Шкода, що не всі представники коаліційного Уряду можуть фахово аналізувати закони, або ж просто не мають бажання цього робити.

Сподіваюся, що найближчим часом Президент України підпише цей закон, і як тільки він вступить в дію громадяни самі зможуть переконатися у можливості доступно та без проблем отримати субсидію (<http://blog.jkg-portal.com.ua/ua/blog/one/rozjasnenja-zmn-do-zakonu-ukrajini-pro-zhitlovo-komunaln-poslugi>). – 2015. – 23.06).

Блог на сайті «Укрінформ»

Про автора: П. Розенко, Міністр соціальної політики України

«Ухвалений закон про субсидії мене шокував»

Наприкінці минулого тижня з четверга по суботу був у Рівненській та Хмельницькій областях де вивчав реальну ситуацію із роботою нової реформованої системи субсидій, побував офіційно в обласних центрах та неофіційно у декількох районних центрах. Побачив реальну картину, відчув основні проблеми. Є звісно питання, є певні проблеми але в цілому можна зробити висновки про те, що реформа реально запрацювала. І всі рішення щодо спрощення системи доступу до субсидій були ухвалені правильно і вірно.

Яке було моє здивування, коли в інтернеті побачив, що у п'ятницю Верховна Рада України ухвалила законопроект №2676, яким начебто «спростила» доступ до системи субсидій пенсіонерам та інвалідам.

Коли прочитав ухвалений закон, то був м'яко кажучи «в шоці». Замість «спрощеної процедури» доступу до субсидій депутати фактично позбавили субсидій пенсіонерів та інвалідів.

В першому абзаці написано про те, що субсидії мають надаватися без звернення громадянина. Тобто, місцевий орган влади має використовуючи, напевно, екстрасенсорні методи чи механізми чорної або білої магії, аби визначити бажання людини отримати субсидію. Хтось може сказати, як це буде виглядати?

Ну а далі взагалі шедевр: для непрацюючих та працюючих пенсіонерів, працюючих та непрацюючих інвалідів, членів їх родин потрібно здати довідки (!!!) про доходи громадян.

Уряд тільки скасував збір будь-яких довідок, заборонивши вимагати їх у людей, а нардепи вирішили знов пустити пенсіонерів та інвалідів по усім колам пекла, збираючи нікому непотрібні довідки.

Не законопроект, а вершина абсурду!!!

Ось в мене запитання до народних депутатів: ви взагалі аналізуєте за що голосуєте у Верховній Раді? Чому цей законопроект не показати Мінсоцполітики і не вийти на голосування з нормальним документом? Чому ви довіряєте ідеям «сумнівних експертів» та законопроектам написаних «на коліні» в коридорі, а не людям, яких ви самі ж уповноважили в Уряді займатися

соціальними питаннями?

Як ви тепер будете пояснювати пенсіонерам та інвалідам, що фактично позбавили їх права на отримання субсидій?

Чи знов в дії «класика жанру»: хотіли як краще, а вийшло як завжди (<http://blogs.ukrinform.gov.ua/blog/pavlo-rozenko/uhvalenyu-zakon-pro-subsydiyimene-shokuvav>). – 2015. – 23.06).

Блог на сайті «lb.ua»

Про автора: В. Пилипенко, представитель України в Венеціанской комиссии, кандидат юридических наук

Чому президент ветував закон про громадських обвинувачів?

Попри неймовірні радощі та ейфорію народних депутатів після прийняття закону про громадських обвинувачів, експерти відразу виступили з жорсткою критикою цього закону.

Можна сказати, що справдився мій прогноз місячної давнини стосовно подальшої долі цього закону. Днями Президент його ветував і повернув до парламенту. В обґрунтуванні цього рішення юристи Адміністрації Президента детально роз'яснили: даний закон порушує одразу 6 статей Конституції України, а головне, – становить загрозу національній безпеці держави. Тому що окрім, власне, розбалансування роботи правоохоронних органів громадськими обвинувачами, закон може створити й велике поле для діяльності диверсантів. Правами приватного обвинувачення, згідно з текстом закону, міг би скористатись кожен – в тому числі, не в інтересах Держави України.

Але про це зовсім не воліли думати народні депутати під час голосування. Популізм на тему боротьби із корупцією у Верховній Раді, на жаль, вже давно переважає над здоровим глуздом.

Україні, звісно, потрібно брати за основу законодавство європейських країн, але в даному разі депутати вирішили взяти на озброєння досвід Англії... 18 сторіччя.

«Найширші можливості для приватного переслідування існують в Англії, де ще у 18 столітті практично всі кримінальні справи в судах велися за позовами потерпілих. В інших юрисдикціях такі можливості обмежені, але також присутні, у тому числі в країнах континентального права», – йдеться у пояснювальній записці до закону. Втім, в яких ще цивілізованих, а головне, сучасних країнах застосовується такий досвід, автори не уточнювали.

Експерти відразу намагались пояснити депутатам: жодна приватна особа не може зрівнятися в об'ємі процесуальних можливостей з правоохоронними органами держави.

На практиці цей закон неможливо було б реалізувати. І ось чому.

- Достовірність доказів громадського обвинувача фактично не можливо довести в суді.

Повноваження щодо досудового слідства, якими відповідно до закону наділявся громадський обвинувач, на жаль, не завжди допоможуть встановити істину. Натомість, створюють широке коло для провокацій.

Уявімо ситуацію, коли людина повертає чиновнику борг, знімає процес передачі на приховану камеру і... несе до МВС, де заявляє, що впіймала чиновника на хабарі.

Законом не обумовлено меж: чи дійсно слідчий повинен перевірити достовірність знятого матеріалу. Для слідчого дане відео вже буде підставою для внесення справи у Єдиний державний реєстр досудових розслідувань, і він повинен проводити таке розслідування. Доводити, це був хабар або борг, буде особа, яку звинувачуватимуть у корупції ...

Так, суд може призначити експертизу відео, яка встановить, що подія дійсно відбувалась, наприклад, 12 червня, в 14.00, відео – не монтаж, але не зрозуміло, що це були за гроші, чи дійсно це був хабар? А от чи було знято відео навмисно експертиза не доведе.

- Відсутні запобіжники провокацій з боку обвинувачів

Громадський обвинувач може провокувати слідство на вчинення дій в межах досудового розслідування. Законом не визначено, наскільки безумовна вимога обвинувача до слідчого про вчинення ним заходів забезпечення кримінального провадження, таких як, наприклад, звернення з клопотанням до суду про відсторонення від посади. Або слідчий ще повинен вивчити, наскільки така вимога обґрунтована?

Це могло б призвести до того, що особи під виглядом громадських обвинувачів могли б «вимагати відсторонення» заангажовано – в залежності від того, наскільки їм буде цікавий суб'єкт відсторонення.

Тобто, ця норма могла б застосовуватись не стільки для боротьби із корупцією, скільки для боротьби зі своїми опонентами.

- Якими б методами не діяв громадський обвинувач, закон не передбачає можливостей для його покарання

Велика відмінність громадського обвинувача від правоохоронця полягає ще й в тому, що слідчий, прокурор – посадові особи, їх статус і повноваження виписані законами та постановами, посадовими інструкціями. Це люди, які мають не тільки права під час розслідування, а й обов'язки.

У громадських обвинувачів посадові обов'язки просто відсутні, а отже, до них не можна буде застосувати жодних санкцій! Простіше кажучи, – сказати стоп у разі, якщо він перетнув межу.

Ніхто не відміняв такого поняття як особисті конституційні права: таємниця листування, телефонні розмови, ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя тощо. У той час як балансу в частині дотримання прав громадського обвинувача і, власне, особи, яку звинувачують в корупції, законом просто не передбачено.

Все, чого міг би домогтися у випадку провокації об'єкт хибного звинувачення, – спробувати отримати компенсацію моральної шкоди в суді. Компенсацію суд може й визначити, а репутацію вже не поверне.

P.S. У той час як рівень правової освіти населення є не дуже високим, закон щодо громадського обвинувачення міг би бути сприйнятий як спосіб тиску або навіть спосіб помсти. На жаль, поки що ця практика не для нашої ментальності.

Закон просто не досягне своєї мети – боротьби із корупцією.

Також дуже важливе питання: із корупцією якого рівня був покликаний боротись цей закон? Чи зможе проста людина зафіксувати на відео, наприклад, факт корупції заступника міністра або самого міністра? Інших посадовців на рівні Кабміну, керівництва Податкової або Митної служби?

Давайте скажемо відверто: чи можна їх зустріти десь на вулиці? Хіба сьогодні мільйонні хабарі передають в готівковій формі? Та ще й безпосередньо в руки кінцевому отримувачу?

У разі вступу закону в силу, корупціонери дрібного рівня стали б більш обережними, а корупціонерів найвищого рівня даний закон не торкнувся б. І поки не буде політичної волі для боротьби із корупцією на найвищому рівні, прийняттям популістських законів цю проблему просто не вирішити.

Боротьба із корупцією у великих розмірах – це справа Держфінмоніторингу, СБУ, правоохоронних органів та новоствореного Антикорупційного бюро.

Вважаю, їх можливості у напрямку боротьби із корупцією набагато ширші, ніж у потенційних громадських обвинувачів.

Тому, дійсно, можна вітати рішення Президента про повернення цього закону до Верховної Ради, інакше ми б ризикували перетворити процес боротьби із корупцією на вакханалію (http://blogs.lb.ua/volodymyr_pylypenko/309202_chomu_prezident_vetuvav_zakon_pro.html). – 2015. – 24.06).

Блог на сайті «Економічна правда»

Про автора: Лана Сінічкіна

Чи потрібен Україні закон про лоббизм

Група нових депутатів-активистів взяла на себе роботу над законопроектом о лоббизме, однако находятся и те, кто выступает против этой идеи.

Оппоненты выдвигают несколько аргументов и опасений, на пользу которым играет и негативный имидж понятия «лоббизм», созданный в нашем обществе.

В этой публикации я остановлюсь на мифах в отношении легализации лоббизма и представлю свою контраргументацию в защиту идеи о необходимости принятия соответствующего закона.

Прежде всего, необходимо разобраться с понятийным аппаратом: что же такое «лоббизм» в его нормальном цивилизованном значении.

Лоббизм – это деятельность по продвижению интересов бизнеса, общественных организаций, иных лиц в органах государственной власти с целью принятия наиболее выгодного для них решения.

Люди, занимающиеся лоббизмом, предоставляют «лоббистскую услугу».

По своему содержанию она может быть схожа с хорошо известными украинскому законодательству юридическими, маркетинговыми или информационно-аналитическими услугами. Юристы, маркетологи и аналитики тоже могут быть субъектами лоббистской деятельности.

В то же время, от соответствующих стандартных услуг лоббистская услуга отличается наличием «лоббистского контакта», то есть возможности непосредственного влияния на решения субъектов властных полномочий через фактическое взаимодействие с ними.

В странах, где деятельность лоббистов регламентирована, хорошо развит отдельный вид профессии и бизнеса с соответствующим законодательным закреплением. Одно из его наиболее распространенных названий – специалист по связям с государственными органами.

Итак, лоббизм – это отдельный вид услуг, который может иметь признаки юридической, информационно-аналитической и маркетинговой услуги.

Он предоставляется одним лицом – лоббистом – в интересах другого лица – заказчика – путем установления непосредственного лоббистского контакта с субъектом властных полномочий с целью повлиять на принятие им решения в пользу такого заказчика или третьего лица.

Теперь приступим к развенчиванию мифов.

Миф 1. Лоббизм – это страшно. После его легализации страна наполнится людьми в черных костюмах, темных очках и с подозрительными кейсами.

Может, я кого-то удивлю, но Украина давно наполнена такими людьми – пусть и не всегда в образе *men in black*. По грубым подсчетам, половина людей, относящих себя к рынку юридических услуг, ничего общего с юриспруденцией не имеет.

Плохая репутация понятия «лоббизм» в Украине как раз и связана с тем, что рынок лоббистских услуг существует и развивается, но основная его доля приходится на «черную» форму лоббизма, которая характеризуется теневыми потоками доходов и расходов, нерегламентированными отношениями и коррупционными платежами.

Миф 2. Как только мы легализуем лоббизм, вырастут объемы таких услуг и стоимость за них.

В Украине лоббизм существует в форме свободного рынка. Значит, независимо от наличия закона, этой услуги будет ровно столько, сколько существует такой потребности. Стоить эта услуга будет ровно столько, сколько за нее готов платить заказчик. Вывод лоббистской услуги из тени принесет больше прозрачности.

Миф 3. Те, кто работают на этом рынке «в черную», с появлением регламентации лоббизма все равно будут работать в тени.

С принятием закона о лоббизме появится не только регламентация лоббистской деятельности, но и контроль над ее осуществлением. В развитых юрисдикциях есть специальные государственные реестры лоббистов, отчетность, вводится ответственность за ведение этой деятельности без регистрации.

Важно, конечно, обеспечить, чтобы государственное регулирование этой деятельности не было чрезмерным, и ограничительные меры вводились на минимально необходимом уровне. Специалисты, работающие в этой сфере, не должны опять уходить в тень.

В то же время, лоббисты, работающие вне закона, должны преследоваться и привлекаться к ответственности. Качественный закон в сочетании с

неотвратимостью наказания должны обеспечивать цивилизованное функционирование этой сферы.

Миф 4. В сравнении с первоочередными реформами этот закон не является приоритетным. Мы не должны концентрировать на нем свои ресурсы.

Закон о лоббизме является неотъемлемой частью антикоррупционной реформы. Как можно бороться с получением чиновником теневых доходов, если основной источник таких доходов остается в тени?

Именно сейчас, когда ежедневно рассматриваются тысячи законодательных инициатив, продвигаются новые политические решения на разных уровнях, особенно важно, чтобы общественность знала, кто и в чьих интересах продвигает те или иные идеи, нормативно-правовые акты, точечные и глобальные решения.

Сейчас на различных рабочих группах, в советах и на форумах можно увидеть множество профессиональных лоббистов под видом «независимых экспертов» и «общественных деятелей». Часто даже сами чиновники не понимают, кто перед ними сидит и помогает «менять страну к лучшему».

Диалог власти с общественностью и бизнесом важен, однако не менее важно, чтобы при принятии важных для страны решений соблюдался баланс интересов. При выработке решений должно обеспечиваться участие как заинтересованного бизнеса, так и настоящей общественности и независимых экспертов.

Кроме того, одна из сфер регулирования закона о лоббизме – это обеспечение прозрачности финансирования политических партий, что, среди прочего, предусматривает ограничения по сумме поступлений от одного источника.

Миф 5. Лоббистам этот закон не выгоден. Профессиональное сообщество будет выступать против.

Этот закон невыгоден только «черным» лоббистам – тем, кто считает приемлемым жить с взяток и откатов, развивать коррупцию в стране. Люди, заинтересованные в развитии профессии, желающие гордо называть себя лоббистами и зарабатывать себе репутацию, – за скорейшую регламентацию этой деятельности.

С появлением грамотного законодательного закрепления услуг лоббизма представители этого бизнеса постепенно начнут выходить из тени и представлять информацию о своих услугах. Заказчики смогут свободно заключать договоры на данный вид услуг. Для обеих сторон значительно уменьшатся риски.

Люди, предпочитающие и дальше зарабатывать на теневых коррупционных потоках, будут находить все новые и новые аргументы против регулирования лоббизма в Украине и создавать очередные мифы.

Те же, кто хочет профессионально развиваться, должны избавиться от стереотипов и подключаться к общественному обсуждению этого вопроса. Тем более, что законодательные и политические предпосылки к регламентации лоббизма в Украине существуют. Они были приняты на самом высоком уровне.

В статье 444 соглашения об ассоциации с ЕС сказано о необходимости институционального развития лоббистской деятельности в Украине, а в

госпрограмме по реализации антикоррупционной стратегии на 2015-2017 годы предусмотрена разработка и принятие законодательства о лоббизме (<http://www.epravda.com.ua/columns/2015/06/17/547011>). – 2015. – 17.06).

Блог на сайті «ubr.ua»
Про автора: А. Каганец

Лоббизм в пределах закона

Только в течение первых двух недель июня в Киеве были проведены два значимых события, которые объединили интересы представителей бизнеса, власти и общественности, а именно – «Первый международный GR форум» и круглый стол на тему «Определение оптимальной модели урегулирования лоббирования в Украине, как следующий шаг к прозрачному сотрудничеству с органами государственной власти».

В обоих случаях речь шла о формировании правил представления интересов граждан и бизнеса в органах государственной власти, которые будут определены соответствующим законом.

Первое, на что хочется обратить внимание, так это то, что лучше, чтобы лоббизм был введен в рамки закона. Принятие соответствующего нормативно-правового акта решит сразу несколько вопросов: даст определение понятий, которые, как показывает практика, в обществе до сих пор не понимают или путают; сформирует понимание того, что ведение лоббистской деятельности никоим образом не сужает представление интересов общественности и решения общественно значимых вопросов на государственном уровне.

Во-вторых, принятие закона создаст понятные правила взаимоотношений между объектами и субъектами лоббистской деятельности. Проще говоря лоббисты будут работать открыто, с определением сферы и / или лиц, интересы которых они могут лоббировать, а представители власти, в той или иной мере, будут обязаны работать с лоббистами, понимать и учитывать их информацию при принятии решений.

Кроме вопроса о необходимости принятия самого закона, дискуссионным является также вопрос введения реестра лоббистов.

С одной стороны – это возможность заявить о лоббистах, назвав их имена, клиентов и показать средства, которые они получают за свою работу. То есть лоббисты, как представители публичных услуг, будут раскрывать свои доходы. С другой стороны – некоторые политики уже сегодня говорят о том, что официальное определение лоббиста путем регистрации создает ему почву для того, что с ним обязаны сотрудничать, так как он является представителем чьих-то интересов в органах власти. Но риски того, что зарегистрироваться смогут люди, которые не будут профессиональными лоббистами, а останутся на уровне сегодняшних «решал» наталкивает политиков на мысль, что надо отсрочить во времени введение реестра, примерно на год, и посмотреть, как лоббисты будут работать в пределах закона и кто останется на этом рынке. С одной стороны, если пойти таким путем, то законом будут выведены в тень лоббисты, которые не регистрируются и соответственно цель закона не будет

достигнута, поскольку будут установлены правила работы лоббистов, но кто их придерживается, а кто нет – определить будет очень сложно, ведь точного понимания, кто является лоббистом не будет. Также сложно будет определить, кто и насколько влияет на принятие государственных решений.

Так, например, при работе с некоторыми законопроектами, мы пересекаемся с лицами, которые прикрываясь званиями «общественных организаций и деятелей», на самом деле являются проводниками чьих-то корпоративных интересов. В принципе, нет ничего плохого, что кто-то выступает от имени бизнеса, но недопустимым является подмена, когда интересы отдельных бизнес-групп, маскируются под интересы общества.

Конечно, закон о лоббировании, этого не исключит, но минимизирует такие манипуляции.

Также, при разработке законопроекта можно обратить внимание на выработку критериев, согласно которым юридическое или физическое лицо может получить статус лоббиста. Хотя это сложный процесс, ведь по сути лоббистом может быть, как юрист, который хорошо знаком с законодательной процедурой, так и энергетик или агроном по образованию. Знакомы случаи, когда они показывали себя намного лучше, чем целая группа «гуманитариев».

Разработка и принятие закона о лоббировании также создаст основу для институционального формирования лоббизма в Украине. Правда стоит сразу заметить, что, работая над созданием соответствующей законодательной базы и системы лоббирования как таковой, не уместно просто дублировать опыт европейских стран и говорить о лоббистах, как специалистах с соответствующим образованием. В Украине должна быть создана работающая система представления лоббистов в органах власти и их сотрудничества с чиновниками.

Важнейшие задачи, которые ставят перед собой эксперты в ходе обсуждения и наработки законопроекта – это прекращение нелегитимного влияния на органы государственной власти с целью продвижения определенных коммерческих интересов и снятия ряда коррупционных рисков, которые имеют место в лоббистской работе сейчас. В части борьбы с коррупцией, законопроект о лоббировании должен усилить антикоррупционный пакет законов, принятый 14 октября 2014 (<http://blog.ubr.ua/pravo/lobbizm-v-predelah-zakona-11125>). – 2015. – 18.06).

Блог на сайті «ubr.ua»

Про автора: А. Гончаров, директор Института развития экономики Украины

Со скрипом, но все же идет переход на новую экономическую модель

С огромными трудностями, но всё же мы пытаемся выкарабкаться из рецессии. Зато я опасаясь другого, что в ближайшие год-два возможна новая и более мощная волна мирового экономического кризиса, которая, безусловно, зацепит экономику Украины.

Украинская экономика сейчас находится в очень тяжелом состоянии. Это

достаточно очевидно для всех. Преведняя экономическая модель, основанная на кооперации со странами ТС, после 2013 года себя уже исчерпала. Переход на новую модель, ориентированную на рыночные стандарты ЕС, происходит с большим скрипом. Но, тем не менее, этот переход происходит.

Пока это лишь отдельные попытки по стимулированию инвестиций в такие отрасли, как ВПК и АПК, по активизации инновационных процессов в IT-отрасли, по сдвигу структуры экономики в пользу обрабатывающей промышленности и определенному снижению удельного веса топливно-сырьевых отраслей. Этот курс активно обсуждается, к примеру, Виктором Галасюком, главой Комитета ВРУ по вопросам промышленной политики и предпринимательству, Русланом Демчаком, заместителем председателя Комитета ВРУ по вопросам финансовой политики и банковской деятельности. И первые шаги в этом направлении под их руководством делаются, со скрипом, может быть не так быстро, как хотелось бы всем, но такие шаги всё же делаются.

В последнее время Верховная Рада приняла ряд законодательных актов, которые дают в руки государства определенные инструменты, в т.ч. финансовые, позволяющие активизировать воздействие на изменение структуры экономики и ускорять эти процессы. Принят также народными депутатами целый ряд решений, направленных на развитие инновационной деятельности. Хотя, к сожалению, это происходит не быстро. Не все эти действия оказываются на проверку эффективными и результативными.

При этом налоговый режим остается прежним, как по негативному воздействию на малый и средний бизнес, так и по наполнению доходной части государственного бюджета. А кредитная поддержка, как известно, при 30% учетной ставке НБУ и вовсе очень слабая. Словом, проблем у нас еще предостаточно. Правда, стимулирующие меры в сфере оборонного комплекса уже себя проявили, именно в ВПК теперь есть устойчивые «точки» роста. Поэтому драйвером экономики Украины пока остается ВПК.

Но весь комплекс гражданских отраслей Кабмин Арсения Яценюка никак не может подтянуть под требования наших европейских партнеров. И, к сожалению, остаются признаки дальнейшего спада экономики страны, что еще больше усугубляется продолжающимся вооруженным конфликтом на востоке Украины. На этом фоне, если мы не создадим в Украине свой механизм использования денежной эмиссии для целей развития экономики, мы проиграем в конкуренции всем.

Об этом нас предупреждают и представители Международного валютного фонда, прогнозируя инфляцию в Украине к концу 2015г. на уровне 46%! Это большое зло для страны, отмечают международные кредиторы. Советуют нашим властям профессионально посмотреть на структурные проблемы в экономике, подчеркивая, что недоинвестированность – это одна из острейших наших проблем. А для того, чтобы привлекать инвестиции в Украину нужна стабильная гривна и низкая инфляция. И того и другого мы пока не добились.

Вот почему сейчас нецелевое вбрасывание кредитных денег в нашу коррумпированную экономику при существующем монополизме еще больше будет подстегивать рост инфляции. А расплата за такие некомпетентные

действия – падение ВВП (прогноз от МВФ до 9% к концу 2015 года), отсутствие инвестиций, сокращение доходов населения и дальнейший рост безработицы. Однако ключевая проблема, по-моему, не в том, что мы всё глубже заползаем в финансово-экономический кризис. Нет. С огромными трудностями, но мы всё же пытаемся выкарабкаться из рецессии. Зато я опасаюсь другого, что в ближайшие год-два возможна новая и более мощная волна мирового экономического кризиса, которая, безусловно, зацепит экономику Украины.

Такая понижительная волна на мировых рынках возможна, и соответственно нашим властям надо как можно скорее осуществлять переход на новую экономическую модель. Необходимо быстрее выходить из этого вялого состояния. И если удастся еще больше активизировать усилия по стимулированию инвестиций в реальный сектор экономики, по стимулированию научных исследований и опытно-конструкторских разработок, реализуемых в промышленных инновациях; если удастся усовершенствовать налоговый режим таким образом, чтобы пополнять государственную казну, не перегружая при этом бизнес; если удастся найти возможности кредитной поддержки «точек» роста хотя бы в ведущих отраслях, – шансы на оздоровление и выход из рецессии еще есть. Жаль, что только очень много «если» (<http://blog.ubr.ua/politika/so-skripom-no-vse-je-idet-perehod-na-novuu-ekonomicheskuiu-model-11106>). – 2015. – 16.06).

Блог на сайті «ubr.ua»

Про автора: Р. Демчак

Про внесення змін до Закону 2742 щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України

Порівняно із прийнятим у першому читанні закону №2742 щодо розбудови інституційної спроможності Національного банку України, комітетом з питань фінансової політики та банківської діяльності, додатково було внесено 162 правки – розказує депутат фракції Партії «Блок Петра Порошенка». В основному правки стосувались повноважень Ради НБУ, органу який включає представників призначених Президентом, Верховною Радою та Кабміном і завданням якого є контроль діяльності НБУ. «Правки стосувались більшою мірою саме Ради НБУ, оскільки на даний момент цей орган фактично не працює, як того вимагає стабільна грошова система розвинутих країн та суспільство» – підкреслює Руслан Демчак, заступник голови комітету з питань фінансової політики та банківської діяльності.

Прийняття даного закону є обов'язковою умовою Міжнародного валютного фонду щодо видачі наступного траншу у розмірі 500 млн. доларів на стабілізацію фінансової системи України і тому дуже важливо, щоб до кінця цієї сесії Верховна Рада прийняла закон щодо розбудови інституційної спроможності НБУ. Руслан Демчак пояснює, що інституційна незалежність полягає у закріпленні на законодавчому рівні положення, згідно з яким НБУ є самостійним і незалежним державним органом, на який ніхто не зможе

здійснювати тиск. Закон дає можливість НБУ регулювати грошово-валютну політику більш вдало. «Щодо розподілу прибутку НБУ. Наприклад, за попередній рік НБУ заробив 90 млрд. грн., які були вилучені ще достроково у бюджет.

І таким чином, як ми пам'ятаємо у лютому 2015 року, у Нацбанку не було ресурсу для стабілізації курсу. Зараз же передбачається, що буде заборонено вилучати наперед авансовими платежами прибуток НБУ. І тільки після того, як закінчиться рік, буде проведено аудит із залученням міжнародної аудиторської компанії, аж тоді прибуток розподілиться в бюджет України. Таким чином, прибуток Національного банку в першу чергу буде спрямовуватись на його резерви, щоб він міг збалансовувати фінансову систему» – пояснює парламентар.

Серед інших змін закону: зменшення кількості членів правління НБУ з 11 до 6, скорочення кількості членів Ради НБУ з 15 до 9 осіб. Також буде більш розширено функції контролю за аудитом НБУ. Для цього буде створена окрема аудиторська служба – Аудиторський комітет.

Отже, в цілому зміщуються пріоритети діяльності НБУ, а також надаються нові можливості і повноваження членам Ради Національного банку. Для пересічних українців, прийняття закону в першу чергу буде виражено в утримуванні національної валюти в запланованих межах валютного коридору (<http://blog.ubr.ua/politika/pro-vnesennia-zmin-do-zakonu-2742-shodo-rozbudovi-instituciinoi-spromojnosti-nacionalnogo-banku-ukraini-11170>). – 2015. – 23.06).

Блог на сайті «Корреспондент»

Про автора: А. Воронцов, редактор, журналіст, аналітик

Украинское правительство хочет разрешить отбирать частный автотранспорт?

Украинское правительство выдало «на гора» очередное постановление, которое взбудоражило украинцев. В украинских средствах массовой дезинформации сразу же начали по-своему подавать новшество правительства Яценюка, как неизбежность выполнения конституционного долга граждан по защите Отечества. Однако когда в Украине говорят о конституционном долге, почему-то забывают посмотреть в Конституцию.

А зря!

«Все для фронта, все для победы!»

Итак, 23 июня 2015 г. Кабинет министров внес изменения в положение о военно-транспортной обязанности, согласно которым автотранспорт будет бесплатно привлекаться для нужд армии. Об этом сообщило информагентство УНИАН. Правда, украинские журналисты почему-то считают, что во время мобилизации на бесплатной основе может осуществляться привлечение транспортных средств и техники предприятий, учреждений и организаций на нужды Вооруженных сил Украины.

Так ли это?

Действительно, согласно положению о военно-транспортной обязанности

№405, опубликованному на сайте правительства «во время мобилизации... осуществляется бесплатное привлечение транспортных средств и техники предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности на условиях возвращения их после объявления демобилизации».

Правда, от передачи транспортных средств при мобилизации могут освобождаться предприятия, учреждения и организации в связи с выполнением ими установленных мобилизационных задач при наличии заключенного с Министерством обороны договора на выполнение мобилизационных заданий.

То есть, есть лазейка для тех, кто быстренько за определенное вознаграждение чиновникам-коррупционерам обретет, точнее, приобретет справочку о том, что его предприятие или организация УЖЕ заключила с Министерством обороны договор на выполнение мобилизационных заданий.

Кроме того, от передачи техники военным формированием при мобилизации могут освобождаться предприятия, учреждения и организации, у которых высокая общественная потребность. При этом перечень таких предприятий утверждается Кабинетом министров по представлению Министерства обороны.

Получается, это тоже все зависит от цены вопроса. Так что какая-нибудь местная Лига сексуальных реформ при Совете сексуальных меньшинств Европейского Союза может приобрести – в буквальном смысле – «высокую общественную потребность». И не отдать для фронта свой внедорожник.

«Шкодливые руки» украинских депутатов

С одной стороны, нагромождения всех этих статей, пунктов, подразделов и прочих крючкотворных словоблудий, в общем-то, соответствует «Закону Украины о мобилизации». Но если прочитать этот закон, то станет ясно, что все эти положения, как и сам Закон о мобилизации, действуют только в период военного или особого положения, которые, как известно, в Украине до сих пор не объявлены.

Именно в данный закон новая власть успела внести некоторые изменения, которые как раз касаются и военно-транспортного оброка, точнее, долга. И теперь у граждан Украины есть некий «военно-транспортный долг». Но выполняется он в том случае, «если не введен правовой режим военного или чрезвычайного положения». И согласно мобилизационному плану Украины предприятия и организации должны отдать свое авто «для фронта». Раньше этого долга в Законе Украины о мобилизации не было.

Он появился 20 мая прошлого года.

И поэтому сегодня транспортные средства предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности могут быть привлечены «бесплатно» для обеспечения потребностей Вооруженных Сил Украины и других военных формирований. Причем, даже если эти «военные формирования» созданы в нарушение ст.17 Конституции Украины.

Впрочем, к этому творению украинских депутатов я еще вернусь.

Украинские журналисты, как всегда, не вчитавшись в постановления украинского правительства, патриотично поспешили растолковать новые «мудрые» решения украинских властей. Интернет-издание «ЛІГАБізнесІнформ», некогда славившееся своим детальным разбором каждого

закона, утверждает, что правительство разрешило мобилизовывать частный и других форм собственности автотранспорт для нужд армии на особый период. По словам журналистов издания, соответствующее решение прописано в постановлении Кабинета министров от 17 июня. Но изучали ли они это постановление?

Само постановление Кабмина содержит всего два пункта – «внести изменения в «Положение о военно-транспортной обязанности» и приказ всем министерства и ведомствам «привести собственные нормативно-правовые акты в соответствие с этим постановлением». Но к нему есть довольно объемное приложение – собственно, само положение, расписанное по пунктам. И пункт №7 гласит: «Военно-транспортная обязанность выполняется:

- в мирное время – путем проведения мероприятий, связанных с военным учетом транспортных средств и техники и заблаговременным обеспечением их мобилизационной готовности в соответствии с определенными задачами;
- в особый период – путем передачи предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами транспортных средств и техники для удовлетворения потребностей военных формирований в соответствии с определенными задачами.

То есть, если прочесть внимательно сам документ, то видно, что он вступает в силу только в особый период. А в мирное время – лишь учет транспортных средств и контроль их готовности. Получается, в постановлении Кабмина ничего не сказано об изъятии транспортных средств не только у граждан, но и даже у организаций и предприятий. Таким образом, ничего антиконституционного в данном постановлении нет.

А вот отредактированный «Закон Украины о мобилизации» противоречит не только Конституции Украины и Закону о военном положении, которое до сих пор не введено, но и «Закону Украины О борьбе с терроризмом». Потому что для борьбы с терроризмом изъятие частной собственности не предусмотрено.

Но!

Народные депутаты, Кабинет министров и даже президент Украины могут принимать какие угодно решения и придумывать какие угодно законы, только они не должны нарушать Основной Закон Украины – Конституцию!

Статья 41 Конституции Украины гласит: «Каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности. Право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом... Право частной собственности нерушимо. Принудительное отчуждение объектов права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости. Принудительное отчуждение таких объектов с последующим полным возмещением их стоимости допускается только в условиях военного или чрезвычайного положения. Конфискация имущества может быть применена исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом».

Нет, конечно, согласно статьи 64 Конституции: «В условиях военного или чрезвычайного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия этих ограничений». То есть, Конституция четко указывает, что собственность граждан Украины может отчуждаться только в условиях военного или чрезвычайного положения. Точка. Ни о каких мобилизациях или других действиях там не сказано. Ну, тогда давайте рассмотрим Закон о военном положении.

«Если завтра война...»

Основные параметры режима военного положения задает Закон «О правовом режиме военного положения». Правда, президент Украины Петр Порошенко и этот закон, принятый еще при президенте Украины Кучме в 2000 году, умудрился перекроить. И подписал новый закон Украины № 389-VIII «О правовом режиме военного положения», который был введен в действие 11 июня после публикации. Но украинские журналисты почему-то забывают о том, что данный закон только регламентирует суть правового режима военного положения, порядок его введения и отмены. То есть, для того, чтобы закон начал действовать, необходимо ввести это самое военное положение.

Так что же такое «военное положение»?

«Военное положение – это особый правовой режим, который вводится в Украине или отдельных ее местностях в случае вооруженной агрессии или угрозы нападения, опасности государственной независимости Украины, ее территориальной целостности и предусматривает предоставление соответствующим органам государственной власти, военному командованию и органам местного самоуправления полномочий, необходимых для предотвращения угрозы и обеспечения национальной безопасности, а также временное, обусловленное угрозой, ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина и прав и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений» (статья 1 Закона «О правовом режиме военного положения»).

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Постановление Кабмина от 17 июня НЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ изъятие транспортных средств без введения военного, особого или чрезвычайного положения, то есть, в МИРНОЕ время лишь позволяет военкоматам проводить учет такой техники.

2. «Закон Украины о мобилизации» противоречит не только Конституции Украины и Закону о военном положении, которое до сих пор не введено, но и «Закону Украины О борьбе с терроризмом от 20.03.2003», во время изъятия частной собственности невозможно.

3. Те изменения в законах Украины о мобилизации, военном положении и борьбе с терроризмом, которые принимались новой Верховной Радой в 2014-2015 годах противоречат Конституции Украины.

То есть, даже то, что сегодня называют частичной мобилизацией, а так же все те нарушения Конституции, которые украинский парламент попытался «шкредливой рукой» легализовать, президент Украины, как ГАРАНТ выполнения Конституции Украины на территории украинского государства, обязан был отменить. Однако, как мы наблюдаем, на практике Петр Порошенко

сам, лично подает в Верховную Раду проекты законов, изначально противоречащие Основному закону страны.

Только правовое бескультурье украинцев, замешанное на «квасном патриотизме» позволяет процветать в Украине беззаконию, БЕСчеловечности, БЕСправию. То есть, БЕСЫ правят бал. Как там привыкли говорить патриоты – «Рабов в рай не пускают»? И вы еще спрашиваете, почему украинцы до сих пор не в Европе? (<http://blogs.korrespondent.net/blog/politics/3531750>). – 2015. – 24.06).