



РЕАНІМАЦІЙНИЙ
ПАКЕТ РЕФОРМ



Реформи під мікроскопом

Станом на квітень 2017 р.

УДК 323.2(477):351(477)
ББК 66.3(4УКР)+67.9(4УКР)
Р 45



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Ця публікація видана за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Посилення коаліції РПР», який впроваджується Центром демократії та верховенства права. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Центру демократії та верховенства права і в жодному разі не відображає погляди Європейського Союзу.

Авторський колектив:

Баранов Андрій, Бест Наталія, Бойко Тетяна, Гаманкова Ольга, Гевко Андрій, Дубровський Володимир, Захаров Артем, Крапивін Євген, Куйбіда Роман, Леменов Олександр, Лукеря Іван, Міський Вадим, Ніцович Роман, Пономарьов Сергій, Прокопенко Олена, Радченко Євген, Репко Марія, Розкладай Ігор, Романович Дмитро, Сердюк Ксенія, Сорока Сергій, Тевкун Тетяна, Ткачук Тарас, Чеберяк Юлія, Черненко Зоряна, Чорний Рулан, Шумейко Анна, Яблоновський Дмитро, Ябчанка Олександр.

Р 45 **Реформи під мікроскопом (станом на квітень 2017 р.)** / За ред. Міського В.В., Київ: Софія-А, 2017.
– 132 с. Іл.

ISBN 978–617–7031–58–0

У цьому виданні експерти української коаліції громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» аналізують основні завдання, що стоять перед Україною на шляху інституційних, економічних і соціальних реформ, а також оцінюють стан їх нормативно-правового забезпечення та імплементації протягом 2016 – початку 2017 років. В рамках огляду кожної з реформ описано хід її здійснення та участь стейкхолдерів, а також наведені рекомендації для органів влади щодо подальших дій.

УДК 323.2(477):351(477)
ББК 66.3(4УКР)+67.9(4УКР)

ISBN 978617–7031–58–0

© Центр демократії та верховенства права, упорядкування, 2017

Передмова

Більш, ніж за три роки з часів Революції Гідності реформаторський поступ є відчутним у різних сферах державної політики. Експерти Реанімаційного Пакету Реформ не тільки розробляють десятки законопроектів, але й підштовхують владу до їх вчасного та неухильного виконання, супроводжуючи імплементацію реформ.

Здобуками періоду, який охоплює цей огляд, стали: налагодження повноцінної роботи Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, запуск системи електронного декларування, переведення усіх державних закупівель до системи «Prozorro», повноцінний старт судової реформи через ухвалення конституційних змін в частині правосуддя, продовження об'єднання територіальних громад у рамках децентралізації, утворення суспільного мовлення, призначення перших державних секретарів. Триває оздоровлення банківської системи та дерегуляція, прийняті ряд важливих законів у сфері енергетики та екології, що наближають Україну до європейських стандартів.

Разом із постійною боротьбою за належне впровадження реформ РПР протидієв спробам відкату найважливіших змін, зокрема у антикорупційній сфері: зміні норм про підслідність злочинів Національному антикорупційному бюро, постійному торпедуванню поправками закону про запобігання корупції та ін. Втім, за рішучість у захисті антикорупційних норм, здобутків Революції Гідності, громадянське суспільство отримало очікуване незадоволення від політичного класу: прийняття парламентом дискримінаційних поправок до закону про запобігання корупції. Згідно з цими

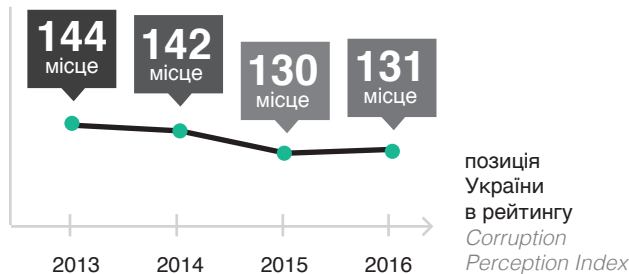
нововведеннями, декларації осіб, уповноважених виконувати функції держави, повинні подавати керівники та всі члени антикорупційних громадських організацій, їхні підрядники та навіть учасники заходів з боротьби з корупцією, ініційованих громадськими організаціями. Українське громадянське суспільство та міжнародні партнери України рішуче засудили введення дискримінаційних норм, відсутніх у будь-якій цивілізованій країні, та продовжують вимагати їхнього скасування.

Натомість, закликаємо відповідальні органи влади зосередити зусилля на продовженні розпочатих реформ: належному впровадженні конституційних змін в частині правосуддя, формуванні доброчесного Верховного Суду без дискредитованих осіб та продовження якісного оновлення судової системи, створенні системи антикорупційних судових інституцій як останньої ланки в системі притягнення до відповідальності за високопосадову корупцію, утворенні Державного бюро розслідувань та переданні йому слідчих функцій прокуратури, розблокуванні ринку землі, проведенні реформи системи охорони здоров'я та пенсійної системи, запровадженні пропорційної виборчої системи з відкритими списками на виборах народних депутатів, належному фінансовому забезпеченні суспільного мовлення, продовженні реформи державного управління та децентралізації, створенні конкурентних ринків електроенергії та тепла, підвищенні енергоефективності житлового сектору.

Ми очікуємо продовження ефективної співпраці задля досягнення відчутних змін.

*З повагою
команда Реанімаційного Пакету Реформ*

Антикорупційна реформа



«Перешкода №1 для інвестування»

саме так оцінюють іноземні інвестори широкомасштабну корупцію в Україні (Dragon Capital та EBA, листопад 2016)

Виклики та цілі державної політики

Понад 70% українців переконані, що рівень корупції в країні не знизився, а влада не бажає викривати хабарників. Про це свідчать дані опитування «Барометр світової корупції» за 2016 рік¹, проведеного міжнародною антикорупційною організацією Transparency International. 56% респондентів вважають корупцію однією з головних проблем у державі. Майже половина опитаних не сумніваються, що на урядові рішення впливають олігархи. 86% учасників опитування негативно оцінюють спроби української влади викоринити корупцію.

На думку портфельних і стратегічних іноземних інвесторів, за даними опитування Dragon Capital та Європейської бізнес-асоціації², найбільшими перешкодами для надходження капіталу в Україну є широкомасштабна корупція та відсутність довіри до судової системи. У світовому щорічному рейтингу Corruption Perception Index Україна після Революції Гідності піднялася лише на 13 позицій – зі 144-ї 2013 року³ до 131-ї 2016 року⁴. Динаміка невелика, й у 2015 році показник був кращий, ніж 2016-го.

За останні три роки було ухвалено низку законів та нормативно-правових актів, які дозволили розпочати

в Україні реальну антикорупційну реформу. Насамперед варто згадати про створення Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки та ухвалення нових законів «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про Державне бюро розслідувань», зміни до Закону «Про прокуратуру» (зокрема, в частині Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), а також законів «Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», «Про публічні закупівлі», закону щодо запобігання і протидії політичній корупції тощо.

Президентська "Стратегія 2020"⁵ називає основною метою антикорупційної реформи суттєве зниження корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. При цьому в стратегії згадана потреба в подоланні політичної корупції через реформу системи політичного фінансування. Президентська "Стратегія" приділяє увагу двом антикорупційним органам – Національному антикорупційному бюро України (НАБУ) та Національному

агентству з питань запобігання корупції (НАЗК). План діяльності Уряду на 2016 рік⁶, окрім НАБУ та НАЗК, називає наріжним каменем антикорупційної реформи також Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Ключовим викликом для протидії корупції залишається відсутність незалежного правосуддя. Утворене НАБУ вже довело свою спроможність у розслідуванні високопосадової корупції. Зокрема, індикатором його ефективності є напруженість у стосунках зі «старим» органом слідства – Генеральною прокуратурою України, що особливо загострилася у серпні 2016 року. Ухваленими в червні 2016 року змінами до Конституції щодо правосуддя та новим Законом «Про судоустрій і статус суддів» передбачено створення Вищого антикорупційного суду як спеціалізованого суду першої інстанції, що розглядатиме справи, підслідні НАБУ. Втім, процедура добору суддів та гарантії їх незалежності мають бути встановлені окремим законом.

Державне бюро розслідувань (ДБР), яке, відповідно до законодавства, розслідуватиме всі справи проти правоохоронців, суддів і високопосадовців (окрім корупційних, підслідних НАБУ), могло отримати свої повноваження ще 1 березня 2016 року, проте досі не утворене. Таким чином, ці справи досі розслідує прокуратура.

Формування дієвої системи запобігання корупції в публічному секторі позначилося 2016 року переходом від утворення органів до запуску конкретних механізмів: поява системи електронного декларування статків публічних службовців є одним з головних досягнень реформи у 2016 році. Проте запуск цієї

системи супроводжувався колосальним протистоянням з боку низки державних інституцій і його вдалося здійснити під виключним і безпосереднім тиском громадського середовища та міжнародних партнерів України. Колегіальна форма керівництва НАЗК довела свою неефективність, тому доцільно переглянути спосіб формування керівництва НАЗК на користь одноосібної відповідальності керівника.

У напрямку запобігання політичній корупції в 2016 році парламентські партії вперше отримали виплати із державного бюджету на свою статутну діяльність. Однак непрактична форма звітування партій потребуватиме подальшого вдосконалення для того, щоб цей інструмент став не лише способом профінансувати партію з держбюджету, а й ефективно проконтролювати всі її доходи та витрати.

Важливим викликом антикорупційної політики стали кілька спроб зіпсувати здобутки реформи попередніх років. Зокрема, це стосується внесених змін до Закону «Про запобігання корупції» щодо розширення за рахунок активістів-антикорупціонерів кола осіб, що подають електронну декларацію, та, навпаки, звуження цього кола за рахунок окремих категорій публічних службовців, спроби обмежити чи скасувати виключну підслідність справ топ-корупції НАБУ й інші. Оскільки політична воля до здійснення швидкої реформи відсутня, спроби підірвати її окремі елементи набирають обертів і вимагатимуть окремої уваги громадянського суспільства, органів влади та міжнародних партнерів України протягом наступних років.

Реалізація державної політики

Оцінюючи поступ у сфері запобігання та протидії корупції, варто зауважити, що він відбувався радше всупереч, а не завдяки позиції вищого керівництва держави. Насамперед ідеться про обрання чотирьох членів НАЗК, що згодом надало змогу запустити систему електронного декларування статків публічних службовців та розпочати фінансування політичних партій з державного бюджету після їхнього звітування

у визначеному законодавством порядку. Станом на початок лютого 2017 року на 67,8% сформовано штатну чисельність апарату НАЗК, що вже дозволяє працювати в повноцінному режимі.

Протягом більшої половини року народні депутати намагалися внести зміни до Закону «Про запобігання корупції». Їхньою метою було відтермінування запуску системи е-декларування, зробити непублічними

подані до системи е-декларування дані, обмеживши доступ громадськості до складу майна, доходів та зобов'язань представників органів державної влади та місцевого самоврядування, скасування адміністративної та кримінальної відповідальності за внесення завідомо неправдивих даних до е-декларацій тощо.

Всупереч цим старанням систему було запущено і під час «першого етапу» з 1 вересня до 30 жовтня 2016 року подано близько 107 000 електронних декларацій публічних службовців. Згідно зі Звітом⁷ про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів у 2016 році, серед них:

418	народні депутати;
65 642	особи, які займають посади державної служби категорії «А» та «Б»;
1 053	посадовці місцевого самоврядування;
7 019	судді;
10 198	прокурори;
11 078	слідчі;
78	посадовці Кабінету Міністрів;
746	повідомлення про зміни у майновому стані;
2 276	декларації кандидатів на посаду.

З метою реалізації покладених на членів НАЗК функцій щодо проведення моніторингу способу життя та здійснення контролю і повної перевірки е-декларацій публічних службовців було забезпечено доступ до дев'яти державних реєстрів та інформаційних баз державних органів. У цілому НАЗК має отримати ще щонайменше доступ до 13 баз даних.

НАЗК у 2016 році почало отримувати перші фінансові звіти від партій, які має бути оприлюднено на офіційному веб-порталі НАЗК. За рішенням НАЗК державою виділено 167 647 625 гривень таким політичним партіям:

«Народний фронт»	50 272 000 грн
«Блок Петра Порошенка «Солідарність»	49 543 000 грн
«Об'єднання «Самопоміч»	44 475 00 грн
«Радикальна партія Олега Ляшка»	16 907 000 грн
«Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	6 448 000 грн

Політична партія «Опозиційний блок», що мала право на фінансування з державного бюджету, відмовилась від цієї можливості. За несвоєчасне подання фінансових звітів було складено 16 протоколів про адміністративне правопорушення, за результатами яких накладено штрафи.

Також у 2016 році набрав чинності закон «Про Державне бюро розслідувань» і влітку було запущено процес створення нового правоохоронного органа, покликаного розслідувати в тому числі корупційні злочини посадовців, не підслідних НАБУ. Проте конкурс на обрання керівництва ДБР значно затягнувся, фактично триваючи більше півроку. Станом на початок березня 2017 року конкурс ще не завершено.

Важливим досягненням року стали внесені зміни до Конституції, що передбачили можливість затримувати суддів, яких було викрито під час або відразу після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Ця антикорупційна новела значно спрощує можливість притягнення до кримінальної відповідальності суддів, які донедавна користувалися виключною недоторканністю і таким чином уникали відповідальності.

Влітку 2016 року було прийнято закон «Про судоустрій і статус суддів», який передбачив ряд новел і фактично розпочав реформу судової гілки влади та передбачив інституційну можливість створити антикорупційні судові інституції.

Протягом року Парламент прийняв низку законів, які дозволили запустити створення Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. В результаті проведеного конкурсу на 5-річний термін обрано голову Нацагентства. У грудні 2016 року затверджено план заходів щодо забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій органа виконавчої влади Національним агентством. Також Постановою Кабміну було встановлено граничну чисельність працівників апарату цього органа публічної влади у кількості 130 осіб.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Президент України Петро Порошенко. Роль Петра Порошенка зводилась до вирішення найнагальніших питань, що стосуються запровадження антикорупційної реформи. Передовсім це ветовання змін до Закону «Про запобігання корупції», яке Президент здійснив після тиску громадськості та міжнародних партнерів. Порошенко тоді запропонував свою, погоджену з іншими сторонами, версію змін, які дозволили згодом запустити систему е-декларування. Між тим, якщо вже аналізувати ситуацію із запуском вищезгаданої системи, то важко стверджувати, що Президент повномасштабно сприяв її функціонуванню.



Верховна Рада. Варто згадати як про негативну діяльність представників парламенту (внесення під Новий рік правок Деркача–Мисика щодо відтермінування запуску е-декларування), так і про позитивні кроки (прийняття змін до Конституції та Закону «Про судову систему та статус суддів»). Крім того, частина народних депутатів направили подання до Конституційного Суду з вимогою визнати неконституційними низку норм Закону «Про запобігання корупції».



Комітет Верховної Ради з питань запобігання та протидії корупції котрий рік відіграє визначальну роль у запровадженні однойменної реформи. Його керівник – Єгор Соболев та члени, серед яких Віктор Чумак, Сергій Лещенко та інші, відбивали атаки на систему е-декларування, викликали на доповіді керівників новостворених антикорупційних органів, пропонували релевантні законодавчі новели, які сприяли антикорупційному поступу в Україні.



Кабінет Міністрів, як вищий орган виконавчої влади, грав дуже невластиву йому роль провідника реформ. Безумовно, були як успіхи, так і невдачі. При цьому новий керівник Уряду Володимир Гройсман встиг відзначитися на всіх антикорупційних «фронтах» – від запуску НАЗК та системи е-декларування і до формування порядку денного стосовно обрання керівництва ДБР та Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).



Керівник НАБУ Артем Ситник продемонстрував бажання незалежно розслідувати справи щодо корупції в діях вищих посадовців держави та їхніх спільників. Станом на сьогодні понад 90 справ передано до суду, розслідуються 264 провадження, сукупний розмір предмету злочину яких становить майже 83 млрд гривень. Проте розслідування даються не без зусиль. Насамперед НАБУ позбавлене права на зняття даних з інформаційних транспортних мереж, що робить його певною мірою залежним від Служби безпеки України. Наступне, що заважає команді Ситника повноцінно реалізовувати покладені на неї функції – дискomунікація з очільником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) Назаром Холодницьким.



Генеральний прокурор України Юрій Луценко, призначений у 2016 році, за неповний рік роботи запам'ятався скандалами стосовно розслідувань проти экс-заступника Генпрокурора Віталія Каська, погіршенням комунікації з представниками експертного середовища та громадськості, «розвалом» справи проти міністра екології часів Януковича Миколи Злочевського,

«індульгенцією» для народного депутата й фігуранта «газової справи», яку вело НАБУ, Олександра Онищенка тощо. Єдине, що можна відзначити позитивного у відомстві Юрія Луценка, то це відкриття низки кримінальних проваджень, зокрема, за зверненнями громадських активістів, проти публічних службовців місцевого самоврядування і деяких прокурорів, але результатів цих проваджень наразі не ідентифіковано. Крім того, попри обіцянки, Юрій Луценко не завершив розслідування і не передав до суду жодної із корупційних справ проти Януковича та його оточення.



Керівник САП Назар Холодницький тривалий час плідно співпрацював із директором НАБУ. Зокрема, це дало результат у вигляді доведення «газової справи» проти народного депутата Олександра Онищенка до того, що Верховна Рада дала свою згоду на затримання останнього. Проте восени 2016 року в комунікації між САП та НАБУ стався публічний розкол. Водночас активна частина суспільства запідозрила Холодницького у «гальмуванні» справи проти власників компанії «Міжнародні авіалінії України», провалі справи проти керівництва «Запорізького титано-магнієвого комбінату», затримці погодження підозр очільнику Центрвиборчкому Михайлові Охендовському та керівникові Державної фіскальної служби Роману Насірову тощо.



Голова Національного агентства з питань запобігання корупції Наталія Корчак зіграла роль чи не найбільшого «гальмівника» антикорупційної реформи. Хоч як це дивно, після обрання її на посаду керівника НАЗК більшість представників громадськості чітко заявляли про заангажованість та необ'єктивність Наталії Корчак. Утім, найменші сподівання на релевантну закону позицію були розвіяні, коли Корчак почала підігравати керівництву Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації стосовно умисного блокування запуску системи е-декларування через ненадання сертифіката комплексної системи захисту інформації. Згодом Корчак підтримала заангажовані рішення проти народного депутата Сергія Лещенка (кейси стосовно квартири та викладання в Українському католицькому університеті), екс-очільниці Одеської митниці Юлії Марушевської (кейс стосовно премії розміром 500 гривень), а також щодо нерелевантного преміювання членів НАЗК за інтенсивність праці. Окремо варто нагадати про затягнутий процес прийняття Порядків повної перевірки е-деклараций, в якому взяли участь як члени НАЗК, так і керівництво Мін'юсту.



Провідні громадські антикорупційні організації грали роль провідників антикорупційної реформи за всіма напрямками – запуск НАЗК та системи е-декларування, комунікація з НАБУ та САП, створення АРМА, висвітлення відбору керівництва ДБР.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги, як і попередні два роки, підтримували всі актуальні антикорупційні ініціативи. Понад те, окремі з них – Програма розвитку ООН – доклали неабияких зусиль для запуску системи електронного декларування. Можна виокремити також діяльність Посольства США в Україні та Представництва ЄС в Україні, що не тільки фінансово, а й інституційно допомагають впроваджувати антикорупційний порядок денний.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Розпочата антикорупційна реформа залишиться на порядку денному ще не один рік. Понад те, вона не має зупинитися на півдорозі, адже в такому випадку витрачатимуться колосальні кошти на функціонування новостворених антикорупційних органів, проте очікуваних результатів не буде. При цьому представники політичного істеблішменту мають усвідомити, що лише за умови повноцінної антикорупційної реформи вони можуть сподіватися на підвищення соціальних стандартів, рівня життя населення та економічних показників у державі.

Формування цілісної системи притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення. У 2017 році ключовий виклик – створення антикорупційного суду з обов’язковою участю міжнародних партнерів України в процедурі добору суддів для забезпечення її прозорості та політичної нейтральності. Крім того, важливим є надання НАБУ права на здійснення самостійного прослуховування за рішенням суду, запуск роботи Національного агентства з питань виявлення, розшуку чиних та інших злочинів, формування ДБР, збереження виняткової підслідності справ топ-корупції НАБУ.

Завершення формування дієвої системи запобігання корупції в публічному секторі. Наразі недоформований склад і апарат НАЗК для його повноцінної роботи у визначених законом сферах (урегулювання конфлікту інтересів, е-декларування, антикорупційні обмеження тощо). Проте на цьому

етапі доцільно змінити колегіальний спосіб управління НАЗК на одноосібний шляхом внесення відповідних змін до законодавства, а також забезпечити якнайшвидше обрання нового керівника НАЗК. Крім того, проблема безперебійного функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, знову на порядку денному. Досі не ухвалено законопроект щодо захисту викривачів і розкриття інформації про шкоду або загрозу суспільним інтересам.

Ефективна протидія політичній корупції. Цей напрям включає виконання таких завдань: забезпечення доступу до інформації про діяльність Верховної Ради, її комітетів і депутатів, законодавче встановлення відповідальності за неособисте голосування в Парламенті, контроль за державним фінансуванням політичних партій, оприлюднення їхніх фінансових звітів.

Варто зауважити, що сформовані державою в попередні роки стратегічні документи, наприклад, Антикорупційна стратегія 2014-2017 років, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», Програма діяльності Уряду, Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, Меморандуми з МВФ, на сьогодні вже не повною мірою відображають виклики в антикорупційній сфері, а отже, оновлення цілей і заходів державної політики потребує постійного контакту з експертною спільнотою.

Яким має бути Вищий антикорупційний суд?

РЕАНІМАЦІЙНИЙ
ПАКЕТ РЕФОРМ



Підсудність

Вищий антикорупційний суд (ВАС) повинен мати виняткову юрисдикцію щодо справ, які розслідуються НАБУ, та обвинувачення, які підтримується САП.

З метою забезпечення належної правової та процесуальної бази в діяльності ВАС необхідно запровадити відповідні зміни до кримінального процесуального законодавства.



Добір суддів

Добір кандидатів на суддівські посади у ВАС має здійснюватися через відкритий конкурс із застосуванням справедливих, прозорих і об'єктивних критеріїв. Необхідно забезпечити гарантії для запобігання будь-якого стороннього впливу на процес добору та додержання принципу незалежності суддів. Це зумовлює обов'язкову участь Громадської ради доброчесності у встановленні відповідності кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики.

Формальні кваліфікаційні вимоги до кандидатів мають бути сформовані таким чином, щоб у конкурсному відборі могли взяти участь якнайбільше суддів, правників та науковців.

З метою запобігання зловживанням та затягуванню слід встановити законодавчо строки добору і призначення суддів ВАС.

Оскільки судді ВАС будуть ухвалювати рішення у надзвичайно важливих й резонансних справах, існує ризик потенційного зовнішнього впливу. Тому на певний обмежений строк треба запровадити додатковий фільтр, який забезпечить міжнародну участь у процесі добору суддів задля більшої довіри громадськості та її впевненості в об'єктивності результатів конкурсного добору та високому професіоналізмі й доброчесності кандидатів.

Для забезпечення громадської довіри, процедура добору має спиратися передусім на оцінювання професійної компетентності й доброчесності кандидатів та впевненості в тому, що кожен з них у своїй професійній діяльності, громадському та приватному житті завжди дотримувався високих етичних стандартів.

Для цього Вища кваліфікаційна комісія суддів України має утворити спеціальну колегію, яка відповідатиме за конкурсний добір кандидатів на посади суддів ВАС. Більшість її членів мають складати особи, номіновані за пропозицією міжнародних донорів, які надають підтримку впровадженню антикорупційних програм в Україні. Всі члени такої колегії повинні мати рівне право голосу. Рішення колегії прийматимуться простою більшістю голосів її членів.

Рішення спеціальної колегії мають бути обов'язковими до врахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Остання не має права рекомендувати до призначення на посаду судді ВАС кандидатів, які не були ретельно перевірені і схвалені цією колегією.

Секретаріат Вищої кваліфікаційної комісії суддів України надає спеціальній колегії необхідну адміністративну та організаційну підтримку.



Структура ВАС та оскарження рішень ВАС

Місце ВАС в системі судоустрою України має гарантувати кожному реалізацію права на справедливий судовий розгляд та рівність усіх перед законом.

Перегляд рішень ВАС в апеляційному порядку має здійснюватися апеляційною палатою, утвореною у ВАС. Між тим фізично апеляційна палата ВАС має розташовуватися в окремій будівлі.

Будь-яка особа, справу якої розглядає ВАС, повинна мати конституційно гарантоване право на перегляд ухваленого ВАС рішення в апеляційному порядку та у передбачених законом випадках – у касаційному порядку.

Перегляд рішень ВАС в касаційному порядку здійснюється Касаційним кримінальним судом Верховного Суду.



Додаткові гарантії для суддів та запобіжники

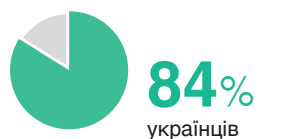
Зарплата суддів ВАС має співвідноситися з підвищеними вимогами до їх посад, оскільки вони розглядатимуть резонансні справи, пов'язані з корупцією високопосадовців, і наражатимуться на ризик тиску через це.

Додаткові заходи безпеки, включно зі спеціальними гарантіями фізичного захисту як суддів, так і членів їх родин

Перелік посилань

1. Понад 70% українців не бачать зниження корупції в Україні – ТІ // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/17/7127076/>
2. Результати опитування Dragon Capital та Європейської бізнес-асоціації // http://www.dragon-capital.com/ru/about/media/press_relizy/korupciya_ta_nedoviira_do_sudovoyi_sistemi_v_ukrayini_naybilshi_pereshkodi_dlya_inozemnih_investoriv.html
3. The 2013 Corruption Perceptions Index // <http://www.transparency.org/cpi2013>
4. The 2016 Corruption Perceptions Index // http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
5. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. Постанова КМУ Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік // <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>
7. Прем'єр-міністр представив Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2016 році // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249740383&cat_id=244274130

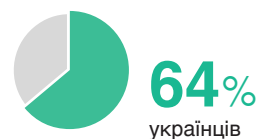
Судова реформа



вважають, що судова влада потребує очищення (GfK, серпень 2016)



довіряють українським судам повністю або частково, тоді як не довіряють – 83% (Демніціативи, грудень 2016)



не вважають, що судова реформа відбувається відповідно до вимог суспільства (GfK, серпень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Довіра до судів, за даними різних соціологічних досліджень, становить критичні 8-10 відсотків¹ – це нижче, ніж до інших державних інституцій. Такий низький рівень довіри зумовлений наявністю принаймні трьох ключових проблем.

Перша – це **корупція**, що, на жаль, вразила судівський корпус та є зручною не лише для суддів, а й для тих, хто за допомогою корупції має можливість «вирішувати» свої питання у судах, зокрема, олігархів. На жаль, кругова порука та усталеність корупційних зв'язків у системі правосуддя не дають змоги ефективно протидіяти цьому явищу.

Друга проблема – це **політична залежність суддів**, що базується як на законодавчих механізмах, так і на системі неформальних практик. Судді дуже чутливі до політичної складової справ. Багато суддів звикли до цієї системи і бачать свою роль в обслуговуванні інтересів представників політичної влади, а не в захисті прав людей та утвердженні верховенства права. Чимало суддів завдячують своєю кар'єрою представникам адміністрації попереднього президента Януковича, який після Революції Гідності втік до Росії, і залишаються їхніми агентами впливу.

Третя проблема – це **неефективність діяльності судів**, що потребує оптимізації людських і матеріальних ресурсів, спрощення судової системи і процедур.

Окремою проблемою є **відсутність незалежного органа конституційної юрисдикції**. Конституційний

Суд досі неспроможний виконувати своє завдання – забезпечувати верховенство Конституції України, і саме тому необхідним є його реформування.

Цим викликом цілком відповідає Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», укладена у 2014 році², де зазначено: «Ми створимо некорумповану, ефективну й незалежну систему правосуддя, яка забезпечуватиме право на справедливий і безсторонній і неупереджений суд». Угода містить досить чіткий перелік законодавчих змін, необхідних для досягнення цих цілей. Зокрема, формування Верховного Суду України і Конституційного Суду України з визнаних фахівців у галузі права за визначеними законом критеріями з урахуванням публічного обговорення кандидатур.

Незважаючи на переформатування і послаблення коаліції у 2016 році³, Парламент намагався втілювати в життя заходи, зазначені в Коаліційній угоді. Загалом цим цілям також слугують положення програми нового Уряду, схваленої у квітні 2016 року⁴, які, однак, менш конкретні, ніж положення Коаліційної угоди. За рік перед тим Президент схвалив стратегію судової реформи⁵, де перелічено аж 32 проблеми у цій сфері та визначено 13 напрямків реформування, однак визначення таких напрямків розмитими словами «забезпечення», «підвищення», «посилення», «удосконалення» загалом послабило значення цього документа як програмного.

Натомість Реанімаційний Пакет Реформ озвучив⁶ такі цілі судової реформи, які необхідно досягнути до кінця 2017 року:

- ♦ Суттєво оновити суддівський корпус та підвищити підзвітність суддів;
- ♦ Досягнути реальної незалежності суддів;
- ♦ Впровадити нові технології організації суддівської роботи та здійснення судочинства; запровадити повноцінний суд присяжних;
- ♦ Створити антикорупційний суд для розгляду справ про високопосадову корупцію;
- ♦ Диверсифікувати механізм вирішення комерційних спорів;
- ♦ Запровадити світові стандарти у правничій освіті та регулюванні правничих професій.

Реалізація державної політики

Досягнення й прорахунки в судовій реформі у 2016 році

- | | |
|---|--|
|  Початок конкурсу до нового Верховного Суду, залучення до участі в ньому не лише суддів, а й адвокатів та науковців; |  Допущення безкарності суддів з боку Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів; |
|  Створення Громадської ради доброчесності; |  Значна затримка із прийняттям необхідних законів на виконання конституційних змін; |
|  Запровадження кваліфікаційного оцінювання всіх суддів; |  Запровадження адвокатської монополії на конституційному рівні; |
|  Звуження суддівського імунітету; |  Відстрочення ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду; |
|  Покладення на суддів обов'язку довести законність походження майна; |  Збереження суто політичного способу призначення і звільнення Генпрокурора; |
|  Поступове усунення політичних органів від вирішення питань кар'єри судді; |  Незабезпечення безперервності правосуддя в деяких районах, незаповнення вакансій. |
|  Створення правової основи для запровадження інституту приватних виконавців. |  Недостатня прозорість конкурсних процедур Вищої кваліфікаційної комісії суддів |
| |  Блокування діяльності Конституційного Суду щодо розгляду конституційних скарг |
| |  Відсутність конкурсної процедури відбору кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду |

Ключовим для оновлення суддівського корпусу та зміцнення незалежності суддів стало **внесення змін до Конституції щодо правосуддя**. Ініціатором конституційних змін став Президент Порошенко. Зміни напрацювала створена ним Конституційна комісія. 2 червня 2016 року складна процедура внесення змін до Конституції була закінчена прийняттям закону, який набрав чинності 30 вересня того ж року.

Для оновлення суддівського корпусу всіх суддів має бути піддано кваліфікаційному оцінюванню, негативні результати якого є підставою для звільнення. Також суддю можна звільнити з посади, якщо він не довів законність походження свого майна. Ще одне положення відкрило шлях до формування нових судів на основі конкурсу – в разі реорганізації чи ліквідації суду суддя або може піти у відставку, або ж податися на конкурс до нового суду.

Законом запроваджено безстрокове призначення суддів. Також Президента і Парламент повністю усунуто від вирішення питань про звільнення суддів – цим стала опікуватися Вища рада правосуддя. На два роки Президент зберіг повноваження переводити суддів з одного суду до іншого за поданням Вищої ради правосуддя, далі це робитиме Вища рада правосуддя самостійно. Венеційська комісія визнала, що збереження за Президентом цього повноваження протягом нетривалого часу може бути виправдано міркуваннями національної безпеки, ймовірно, маючи на увазі ситуацію, коли Вища рада правосуддя (більшість у складі якої є суддями) намагатиметься промотувати суддів, які дискредитують професію.

У складі Вищої ради правосуддя з 2019 року більшість становитимуть судді, обрані суддями (11 членів з 21). До того часу зберігається чинний склад цього органа, де також переважають судді, хоч призначені вони різними суб'єктами (суддями, Президентом, Парламентом, науковцями, прокурорами, адвокатами).

Повноваженням утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати суди наділений Парламент. Щоправда, перехід цього повноваження від Президента до Парламенту відбудеться з 1 січня 2018 року.

Суддівський імунітет обмежено. Якщо раніше на затримання судді чи взяття його під варту потрібна

була згода парламенту (який часто не був спроможним оперативно й адекватно відреагувати на такі ситуації, що давало можливість суддям утікати), то тепер таку згоду дає Вища рада правосуддя. А в разі затримання судді під час вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину або безпосередньо після цього згоди Вищої ради правосуддя взагалі не потрібно.

Таким чином, на конституційному рівні закладено непогані можливості для проведення повноцінної реформи, але реальний результат з'явиться лише після імплементації конституційних змін щодо правосуддя, що може тривати від трьох до п'яти років. Чи буде цей результат позитивним – залежить не лише від доброї волі держави, якої поки що бракує, а й від наполегливості громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Бо найбільш активна частина суддівського корпусу і політики робитимуть усе, аби попри будь-які законодавчі зміни замкнути систему впливів на собі. І це – чи не найбільший виклик сьогодні.

Прийнятий одночасно з конституційними змінами **закон «Про судоустрій і статус суддів»** значно посилив заходи щодо подолання корупції в судах. Посада судді стала привабливішою – заплановане значне поетапне підвищення суддівської зарплати, щоб залучити на цю посаду найкращих правників з-поза меж системи правосуддя. Для діючих суддів зарплати буде підвищено лише після успішного проходження кваліфікаційного оцінювання.

Судді почали декларувати всіх родичів, які працюють у судах, адвокатурі, прокуратурі, на високих посадах. Цей механізм дає змогу виявляти конфлікт інтересів, коли судді вирішують справи, в яких задіяні їхні ж родичі. Також з другої половини 2016 року запроваджено дуже деталізоване електронне декларування майнового стану всіх державних службовців і суддів.

Суддів, які не пройдуть кваліфікаційне оцінювання на предмет компетентності, доброчесності і дотримання правил етики, відразу можна звільнити з посади без відправлення на підготовку до Національної школи суддів. У таких умовах майже тисяча суддів подала у відставку. Ймовірно, значна частина з них

побоялася потрапити під пильну увагу кваліфікаційних органів, а надто суспільства.

Важливо, що громадськість отримала законний інструмент для участі в процесі оцінювання – Громадську раду доброчесності, до якої входять 20 членів. Вона сформована фаховими громадськими організаціями з числа правників, правозахисників і журналістів-розслідувачів. Така рада акумулює інформацію щодо доброчесності суддів і їхньої поведінки та подає до Вищої кваліфікаційної комісії суддів свої висновки стосовно суддів, що включаються до суддівського досьє і є предметом розгляду в комісії. Подолати негативний висновок Громадської ради доброчесності Вища кваліфікаційна комісія суддів може лише 11-ма голосами з 16.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив радикальну реформу – створення нового Верховного Суду замість діючого Верховного Суду та трьох вищих спеціалізованих судів, які були касаційною інстанцією. Тобто законодавець сприйняв рекомендації Венеційської комісії і вимоги Реанімаційного пакету реформ щодо трирівневої системи. Натомість вищими судами мають стати Вищий суд з розгляду справ щодо інтелектуальної власності і Вищий антикорупційний суд, які, вочевидь, діятимуть як перша, а не касаційна інстанція у відповідній вузькій категорії спорів.

Таким чином, зміни в судовій системі почалися зверху. Новий єдиний Верховний Суд має бути сформовано у 2017 році на основі конкурсного добору. Діючі судді Верховного і вищих судів отримали право або піти у відставку, або податися на конкурс. У конкурсі також уперше взяли участь науковці-правники і адвокати. Дотепер суди вищого рівня формувалися лише із суддів. Конкурс проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів за участю Громадської ради доброчесності.

Законодавець пішов шляхом створення великого Верховного Суду – до 200 суддів у суді – із внутрішнім поділом на чотири касаційні суди і Велику палату. Звісно, що це не найкращий варіант організації найвищої інстанції. Однак у разі створення малого Верховного Суду більшість справ замикалася б на апеляційних судах, які можуть бути реформовані у

більш віддаленій перспективі. Вочевидь, тому виникла необхідність створити найвищий суд великим, аби забезпечити високу «пропускну» спроможність.

На час підготовки цього матеріалу конкурс до Верховного Суду не закінчився, тому оцінювати його справедливість передчасно, хоча представники громадського середовища, зокрема Реанімаційного Пакету Реформ і Громадської ради доброчесності, неодноразово звертали увагу на незабезпечення Вищою кваліфікаційною комісією суддів достатньої прозорості конкурсу. Процесуальні кодекси також ще не були змінені, тому яким буде новий інститут касації і чи буде він ефективним – можна лише здогадуватися. Також проблемою може стати те, що після початку діяльності нового Верховного Суду справи, нерозглянуті вищими судами і Верховним Судом України, мають бути передані до нового Верховного Суду. Це може створити непосильне навантаження для нової інституції. Особливо зважаючи на те, що судді старих судів вищого рівня не поспішають розглядати справи, знаючи, що буде можливість їх передати.

Реанімаційний Пакет Реформ ініціював дискусію щодо необхідності завершення формування системи антикорупційних органів шляхом створення з «нуля» нового антикорупційного суду (судів), який не був би уражений корупцією. Закон «Про судоустрій і статус суддів» хоч і передбачив створення Вищого антикорупційного суду для розгляду справ високопосадової корупції, але відклав це на невизначений час – до прийняття спеціального закону.

В один день із конституційними змінами щодо правосуддя парламент ухвалив також два **закони щодо вдосконалення системи виконання судових рішень**, які набрали чинності 5 жовтня 2016 року. Закони передбачили демонополізацію діяльності держави щодо забезпечення виконання судових рішень. Поряд із державною виконавчою службою у 2017 році почнуть діяти перші приватні виконавці, які керуватимуться тими самими процедурними правилами, що й державні. Професія приватного виконавця буде самоврядною – передбачено створення асоціації приватних виконавців. Загалом запровадження інституту приватних виконавців може стати дуже важливою

реформою, оскільки, за різними оцінками, в Україні не виконується від 80% до 98% судових рішень⁷. Конкуренція мала би зменшити корупцію у цій сфері і підвищити ефективність виконання судових рішень. Але важливо, щоб держава штучно не стримувала розвиток інституту приватних виконавців.

З деяким відставанням від впровадження конституційних змін 21 грудня 2017 року Верховна Рада прийняла **закон «Про Вищу раду правосуддя»**. Вища рада правосуддя – ключовий кадровий орган у системі правосуддя. Вона вносить Президенту подання щодо призначення на посаду судді. У її складі створюються дисциплінарні палати для вирішення дисциплінарних справ відносно суддів. Цей орган перебрав від Президента і Парламенту повноваження звільняти суддів із посади. Вищу раду правосуддя створено з членів Вищої ради юстиції, яка раніше мала значно менший обсяг повноважень. У березні 2017 року з'їзд суддів обрав додатково ще чотирьох членів і має обрати ще двох членів цього органа з числа суддів. Водночас є великий ризик консервації проблем у системі правосуддя через цей орган, якщо надзвичайні механізми для оновлення суддівського корпусу, закладені у змінену Конституцію, не призведуть до очікуваного результату.

Проводячи реформи в системі правосуддя, українська влада не приділяла особливої уваги розвитку юридичної освіти, помилково не помічаючи в ній першопричину значної кількості проблем у сфері юстиції. Однак у 2016 році Міністерство освіти й науки як експеримент запровадило **вступ на правничу магістратуру до дев'яťох провідних вищих навчальних закладів за технологією зовнішнього незалежного оцінювання**. Експеримент виявився успішним, адже всіх абітурієнтів вдалося об'єктивно оцінити за однаковими критеріями, визначити рейтинг і на його основі дати можливість обрати навчальний заклад для навчання. Таким чином вдалося відсікти корупцію на рівні керівництва навчальних закладів, яка мала місце на етапі вступу до правничої магістратури. З 2017 року цей експеримент буде поширено на

всі навчальні заклади, що готують юристів. У майбутньому подібна технологія може застосовуватися для оцінювання випускників.

Після прийняття у червні 2016 року конституційних змін щодо правосуддя, які відокремили Конституційний Суд від судів загальної юрисдикції та реформували конституційне судочинство, необхідно було прийняти до 30 вересня 2016 року новий закон, який урегулював би статус Конституційного Суду. Такий закон не був прийнятий: 11 квітня 2017 року Верховна Рада відхилила законопроект⁸, напрацьований Радою з питань судової реформи. До нього було чимало зауважень громадськості, які не були враховані при підготовці до другого читання⁹. Відповідно, Конституційний Суд і далі не розглядає конституційні скарги, оскільки відсутня процедура їх розгляду, що мала бути закріплена в законі. У червні 2017 року у двох суддів Конституційного Суду закінчується строк повноважень, що призведе до значного ускладнення роботи Конституційного Суду, оскільки залишиться лише 13 суддів у його складі. Призначення нових суддів цього суду за відсутності законодавчого врегулювання конкурсного порядку відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду неможливе. Така ситуація може призвести до блокування діяльності Конституційного Суду та повторення ситуації 2005-2006 років, коли цей суд фактично не функціонував.

Проблемними моментами в процесі перебігу судової реформи у 2016-му – на початку 2017-го були: значна затримка із прийняттям необхідних законів на виконання конституційних змін, запровадження адвокатської монополії на конституційному рівні, відстрочення ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду, збереження суто політичного способу призначення і звільнення Генпрокурора, незабезпечення безперервності правосуддя в деяких районах, незаповнення вакансій, збереження відчуття безкарності в судовій системі пасивністю з боку Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів у дисциплінарній процедурі, недостатня прозорість конкурсу до нового Верховного Суду.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Президент і його Адміністрація. Формально замкнули на собі вироблення політики у сфері судової реформи. Їхня діяльність у цій сфері проявляється у балансуванні між потребами суспільства, вимогами міжнародних структур та інтересами суддів. Як майданчик для цього часто використовується Рада з питань судової реформи, хоча основна підготовча робота здійснюється в Адміністрації президента із залученням вузького кола інших стейкхолдерів. Основні законодавчі зміни у 2016 році фактично є продуктом Адміністрації президента. Попри формальне обмеження впливу Президента на судову систему, зберігаються механізми неформального впливу, а також деякі повноваження перехідного періоду (щодо переведення суддів, утворення і ліквідації судів).



Парламент. Прийняттям низки законів дав поштовх для масштабної судової реформи. Є майданчиком зіткнення і погодження різних, передусім політичних, інтересів. У 2016 році підтримав основні законодавчі ініціативи Президента у сфері судової реформи. Для досягнення результату, вочевидь, Президент змушений був іти на кулуарні домовленості з представниками інших фракцій, на які він не мав прямого впливу. Що стало ціною цих домовленостей - достовірно не відомо.



Міністерство юстиції. Не є лідером у сфері судової реформи, але має значний вплив на принципові рішення. Міністр налаштований на радикальні зміни в судовій системі і через другу за чисельністю фракцію у парламенті має можливість впливати на остаточні рішення парламенту. У багатьох питаннях міністр юстиції підтримує пропозиції від громадського експертного середовища.



Громадські організації. Здебільшого є агентами впливу з боку суспільства і найчастіше відстоюють помірковані, але при цьому радикальні заходи у сфері судової реформи. Більшість заходів щодо оновлення суддівського корпусу ухвалених у 2016 році законах є результатом адвокації з боку громадського експертного середовища. У багатьох випадках партнером громадських організацій є міжнародні структури, які орієнтуються не лише на позицію урядових структур, а й на думку експертного середовища.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги. Європейський Союз, Рада Європи, США, Міжнародний валютний фонд та програми деяких інших країн є промоутерами судової реформи і подолання корупції в Україні. Європейський Союз у виробленні своєї політики щодо України у цій сфері зазвичай орієнтується на оцінки Ради Європи. Для експертизи прийнятого та перспективного законодавства у цій галузі українська влада часто звертається до Венеційської комісії.



Суддівський корпус. Здебільшого судді не зацікавлені в судовій реформі, окрім покращення умов праці і грошового забезпечення, а також формального зміцнення незалежності. Вони остерігаються заходів щодо очищення й оновлення суддівського корпусу. Маючи значні важелі

впливу, підтримувані медійними ресурсами, що належать представникам попередньої влади, судді є основною силою, яка протидіє реформі (наприклад, через ініціювання у Конституційному Суді справ про неконституційність окремих положень реформи, судові рішення, рішення вищих суддівських органів тощо). Також представники суддівського корпусу добре представлені у Конституційній комісії і Раді з питань судової реформи і можуть лобіювати ухвалення вигідних для себе рішень. Водночас суддівський корпус дуже неоднорідний – там є чимало груп впливу з різними інтересами.



Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Після набуття чинності змінами до Конституції щодо правосуддя роль органів суддівського врядування у виконанні заходів щодо відновлення довіри до судової влади значно зросла. Вища рада правосуддя (ВРП) отримала дисциплінарні повноваження, а також обов'язок забезпечувати незалежність суддів та авторитет правосуддя. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) проводить конкурс до нового Верховного Суду, а з 3 квітня 2017 року – і до місцевих судів. Поки що ці органи не демонструють того рівня прозорості, якого очікує від них суспільство. Понад те, спостерігається загрозлива тенденція згортання тих позитивних зрушень, які відбулися раніше. Від того, наскільки ВККС сьогодні зможе забезпечити прозорість конкурсу до нового Верховного Суду, залежить формування доброчесного суддівського корпусу не лише до Верховного Суду, а й до інших судів, а також довіра суспільства до правосуддя загалом. У принципових рішеннях ці два органи балансують між інтересами суддівського корпусу й Адміністрації президента, при цьому мало зважаючи на інтереси суспільства.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

2017 має стати роком впровадження конституційних змін щодо правосуддя. Мають бути прийняті закони, необхідні для повної імплементації. Можна передбачити, що будуть намагання нівелювати низку прогресивних конституційних положень через закони або практику застосування. Для цього треба зробити такі невідкладні кроки:

Новий Верховний Суд. У конкурсі¹⁰, який проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів, беруть участь 653 претенденти. Кандидатів також досліджує Громадська рада доброчесності¹¹. Запорукою успішності конкурсу має стати його максимальна прозорість, – але це питання багато в чому лежить у сфері розсуду Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

На новий Верховний Суд покладаються великі сподівання. Він має не лише замінити три вищі

спеціалізовані суди і діючий Верховний Суд, а й через виконання касаційних повноважень задати високі стандарти правосуддя для всієї судової системи.

Важливо не змарнувати ідею нового Верховного Суду, «підкинувши» йому десятки тисяч справ, які зараз накопичилися у вищих судах. Саме такий механізм передбачає закон. Але під навалюю справ новий Верховний Суд може не вижити. Тому потрібні зміни до закону – до нового Верховного Суду повинні надходити лише нові касаційні скарги. Справи з вищих спеціалізованих судів або мають бути ними ж розглянуті до ліквідації, або як вимушений, але небажаний крок – можна передати їх апеляційним судам.

Важливо, щоб Вища кваліфікаційна комісія суддів і Вища рада правосуддя стали агентами якісних змін. Якщо реального оновлення суддівського корпусу, незважаючи на сприятливе законодавство, не

відбудеться, тоді система сама себе відтворюватиме з усіма її вадами – корупцією, ментальною залежністю, круговою порукою. Найбільшим тестом для цих органів стане формування нового Верховного Суду. Якщо суспільство і міжнародна спільнота визнають це історією успіху, тоді ми отримаємо перше реальне досягнення судової реформи.

Кваліфікаційне оцінювання. Важливо, щоб у 2017 році таке оцінювання пройшли судді, яких раніше призначили на п'ять років, і судді апеляційних судів. Також є можливість запустити процес реорганізації апеляційних судів і сформувати нові апеляційні суди за конкурсом, участь у якому зможуть взяти не лише судді. Потрібно розпочати формування резерву кандидатів на посаду суддів для місцевих судів.

Необхідно, щоб нова норма Конституції про обов'язок судді доводити законність походження свого майна, за порушення якого він має бути звільнений, проявила свою життєздатність на практиці.

Запровадження антикорупційних судів. Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив створення Вищого антикорупційного суду, але відстрочив його запровадження до прийняття окремого закону. Без прийняття такого закону й запуску антикорупційних судів ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути зведена нанівець.

Окрім Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції, має бути створений спеціальний підрозділ у Верховному Суді для апеляційного перегляду, а згодом, можливо, буде потреба створити декілька регіональних антикорупційних судів. Закон має встановити особливу процедуру добору суддів цих судів, де б вирішальний голос мали не політичні органи чи діючі судді, а міжнародні організації і представники громадськості.

У разі прийняття закону у першій половині 2017 року є шанс, що антикорупційні суди зможуть розпочати свою діяльність з 2018 року. Але політичної волі до прийняття якісного закону поки що не видно. Ймовірно, будуть спроби з боку влади протягнути

такий варіант закону, щоб мати можливість підібрати лояльних суддів. Але, вочевидь, громадськість буде відстоювати¹² створення справді незалежних антикорупційних судів.

Реформа конституційного судочинства. Необхідним є прийняття нового Закону «Про Конституційний Суд», в якому передбачити конкурсну процедуру відбору кандидатів на посаду суддів (створити єдину для всіх суб'єктів призначення конкурсну комісію), яка реально забезпечить конкурсні засади відбору кандидатур на посади суддів Конституційного Суду та мінімізує вплив суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду на конкурсний відбір кандидатів на ці посади. Новий Закон має вичерпно регламентувати порядок діяльності конкурсної комісії та проведення конкурсного відбору. Необхідно визначити на рівні закону обов'язок суб'єктів призначення дотримуватися результатів відбору та призначати суддів Конституційного Суду лише з переліку кандидатур, рекомендованих конкурсною комісією. Конституційні зміни, за умови їх належної імплементації на рівні закону, дадуть шанс зменшити політичний вплив на Конституційний Суд та поступово рухатися в бік побудови незалежного й авторитетного у суспільстві Конституційного Суду.

Електронний суд. Судочинство буде набагато доступнішим, якщо комунікацію із судом можна буде повністю перевести в електронну форму – для тих користувачів, кому ця форма є зручнішою, ніж листування поштою і особистий похід до суду.

Електронний суд економитиме не лише значні фінансові й людські ресурси, а й дозволить пришвидшити вирішення справи для сторін і зменшити навантаження на суди. Деякі технічні можливості для електронного суду вже створені, але для його повноцінного запуску потрібні зміни до процесуального законодавства.

Перегляд вироків щодо свавільно засуджених. За повідомленнями¹³ правозахисників, десятки людей, засуджених до довічного позбавлення волі,

відбувають покарання за чужі злочини. В Україні відсутній механізм перегляду вироків щодо таких осіб, якщо вони ухвалені давно. Багато з них померли або загинули, не дочекавшись права на перегляд своєї справи.

Парламент ухвалив у першому читанні законопроект¹⁴, який дає шанс на перегляд справи. На жаль, торік парламент не спромігся його розглянути у другому читанні. Десь працювало прокурорське і суддівське лобі, десь – сумніви в ефективності перегляду в умовах діючої судової системи, яка не готова визнавати свої помилки. Але у 2017 році ці сумніви можна розвіяти, якщо процес відбуватиметься під контролем нового Верховного Суду. Тож шанс на ухвалення закону зростає.

Суд присяжних. В умовах загальної недовіри до влади загалом і судів зокрема ефективним інструментом для відновлення цієї довіри може стати більше залучення громадськості. У судовому процесі є інститут присяжних. Сьогодні він працює в кримінальних справах, але в урізаному вигляді – за природою, це той же суд за участю народних засідателів, що й раніше – два судді і три народні засідателі, які вирішують як питання факту, так і питання права. Класична ж модель суду присяжних передбачає журі присяжних, яке на підставі доказів сторін захисту і обвинувачення вирішує питання винуватості особи, і суддю, який на основі вердикту присяжних виправдовує особу або засуджує і призначає покарання.

Вочевидь, назріла необхідність запровадження саме такої моделі суду присяжних. Також потрібно розширити сферу його застосування. У 2017 році можна створити законодавчу основу для поступового запровадження суду присяжних.

А ось запровадити інститут присяжних для вирішення комерційних спорів уже в цьому році – цілком можливо. Тим більше, згадка про це вже є в законі «Про судоустрій і статус суддів». Йдеться про дещо іншу модель¹⁵. Коли у спорах з великою ціною позову до їх вирішення залучатимуть авторитетних правників,

яких добиратимуть самі сторони з осіб, яких делегувала бізнес-спільнота. Така модель може вбити корупцію в господарських судах і створити умови для довіри інвесторів до української системи правосуддя. Для її реалізації потрібно внести зміни до процесуального закону.

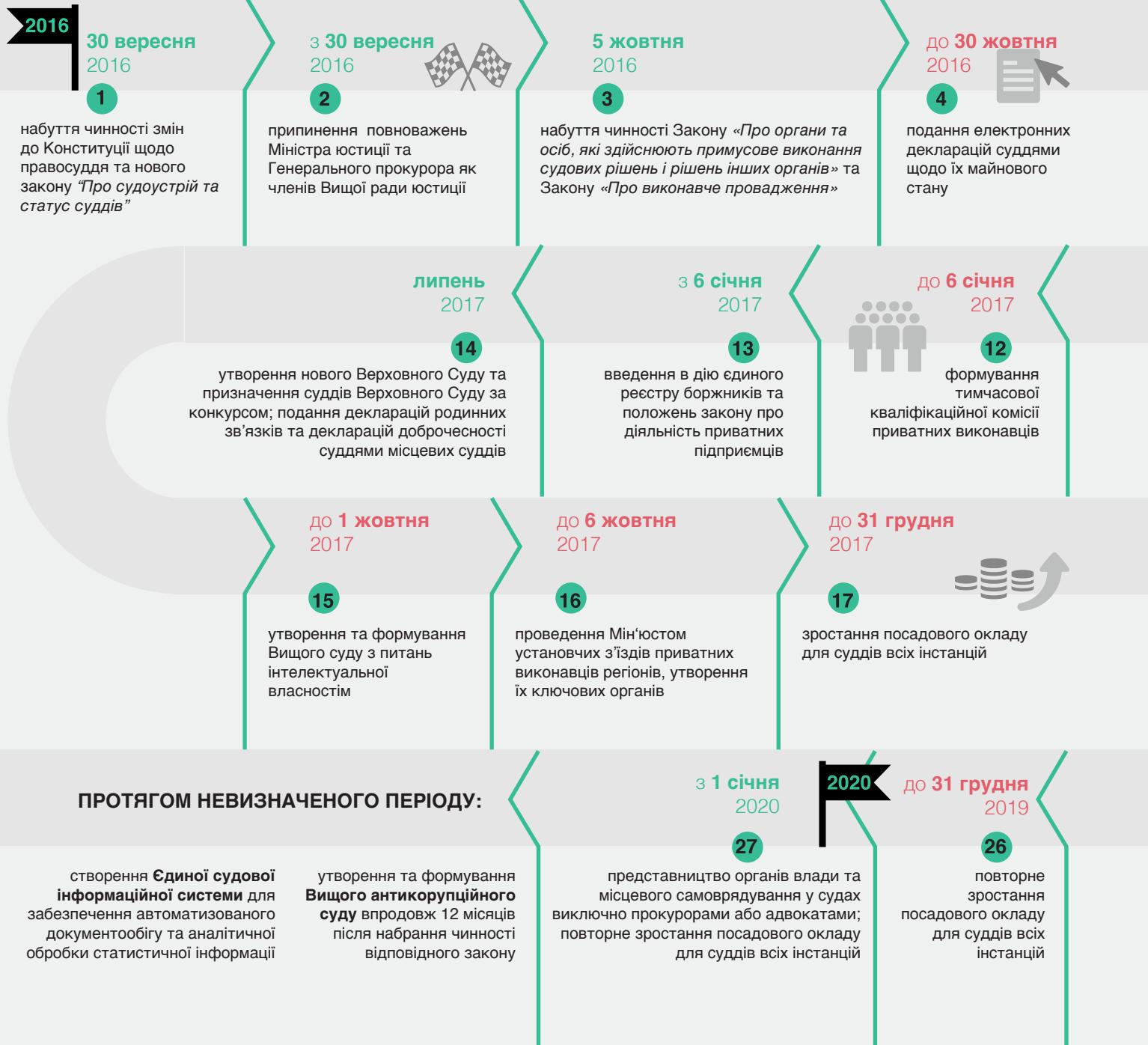
Запуск інституту приватних виконавців. На жаль, авторитету судової влади шкодить і поганий рівень виконання судових рішень. Держава є монополістом у цій сфері. Для цього діє держава виконавча служба. Але при 4,5 тис. державних виконавців, на яких у рік припадають мільйони виконавчих проваджень, є великі можливості для корупції.

На додачу до державної виконавчої служби запроваджено інститут приватних виконавців¹⁶. Виконання судових рішень приватні виконавці здійснюватимуть за тими ж процедурними правилами, що й державні. Тепер стягувач матиме право вибору – звертатися до державної виконавчої служби чи до приватного виконавця. В умовах конкуренції якості виконання має зрости, а умови для корупції – зменшитися.

Очікується, що перші приватні виконавці після проходження конкурсних процедур відбору стануть до роботи вже в першому кварталі 2017 року. Звісно, не варто сподіватися, що в цьому році кількість приватних виконавців буде достатньою, щоб створити належну конкуренцію державній виконавчій службі. Але з часом частка державної виконавчої служби у цій сфері має стати значно меншою або й взагалі зникнути.

Найбільш очікуваними подіями 2017 року в галузі судової реформи мають стати: сформування і запуск нового Верховного Суду, початок первинного кваліфікаційного оцінювання суддів за новими правилами та за участю Громадської ради доброчесності, створення законодавчої основи для утворення Вищого антикорупційного суду, запуск повноцінного електронного судочинства, запровадження механізму перегляду вироків для свавільно засуджених осіб, початок роботи перших сотень приватних виконавців.

Таймлайн судової реформи



* Закон «Про Вищу раду правосуддя» / Закон «Про Конституційний Суд України» / Закон «Про антикорупційні суди» / Зміни до процесуальних кодексів / Закон «Про доступ до правничої професії» / Закон «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» / Зміни до закону «Про прокуратуру»

11 листопада

2016

5



завершення формування Громадської ради доброчесності

до 29 листопада

2016

6

подання декларацій родинних зв'язків та декларацій доброчесності суддями вищих судів

до 1 грудня

2016

7



початок суддівського конкурсу до нового Верховного Суду; запуск автоматизованої системи формування і ведення суддівських дос'є

з 6 січня
2017

11

здійснення представництва у Верховному Суді та у касаційній інстанції виключно прокурорами або адвокатами

до 1 січня 2017



10

обрання 6х членів Вищої Ради Правосуддя на з'їзді суддів

до поч. 2017

9



прийняття низки Законів та змін до процесуальних кодексів*



до 29 грудня
2016

10

подання декларацій родинних зв'язків та декларацій доброчесності суддями апеляційних судів

з 31 грудня
2017

18



набуття Парламентом повноважень щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів (замість Президента)



до 1 січня
2018

19



початок роботи Служби судової охорони

з 1 січня
2017

20

представництво у судах апеляційної інстанції виключно прокурорами або адвокатами

з 30 вересня
2017

21



набуття Вищою Радою Правосуддя повноваження переводити суддів з одного суду в інший (замість Президента)

з 30 червня
2019

25

потенційне визнання Україною Міжнародного кримінального суду на умовах Римського статуту

до 30 квітня
2019

24



призначення нових членів ВРП, більшість з яких обрані суддями

з 1 січня
2019

23

представництво у судах першої інстанції виключно прокурорами або адвокатами



до 31 грудня
2018

22

повторне зростання посадового окладу для суддів всіх інстанцій

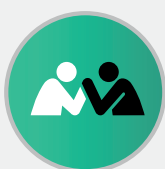
Ключові заходи останнього етапу добору до Верховного Суду

21 квітня -
26 травня 2017



триває другий етап кваліфікаційного оцінювання:
4 спеціалізовані колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) одночасно проводять **співбесіди** з кандидатами та оцінюють досьє

29 травня -
5 червня 2017*



ВККС на пленарних засіданнях 2/3 голосів **долатиме висновки** Громадської Ради Добродесності (ГРД), з якими вона не погодилася

8 червня
2017*



ВККС формує **рейтинг** та визначає переможців конкурсу

9 червня
2017*



ВККС вносить **рекомендації** до Вищої ради правосуддя (ВРП) щодо призначення кандидатів на посади суддів Верховного Суду

Перелік посилань

1. Думки та погляди населення України щодо Конституції, конституційної, судової реформ і реформи прокуратури // http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Опитування_12_15_повні_дані.doc; Друге всеукраїнське опитування громадян щодо демократичних змін у політичній та суспільній сферах, судової реформи та процесу очищення влади в Україні // http://www.fair.org.ua/content/library_doc/fair_gfk_ukr.pdf.
2. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
3. У парламентських комітетах змінився баланс сил у зв'язку з переформатуванням коаліції у Верховній Раді України // <https://rada.oporaua.org/video/10943-u-parlamentskykh-komitetakh-zminyvsia-balans-syl-cherez-pereformatuvannia-koalitsii>.
4. Постанова Верховної Ради України «Про програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.
5. Указ Президента України «Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки» від 20 травня 2015 р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.
6. Дорожня карта реформ. Вересень 2016 – грудень 2017 // <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dorozhnyia-karta-reform-RPR-dokintsya-2017-roku.pdf>.
7. Хорунжий Ю. Реальність виконання судових рішень для бізнесу стане невідворотною // <http://www.business.ua/opinions/>

23 червня
2017*

ВРП ухвалює рішення щодо внесення Президентом подання про призначення судді на посаду за результатами розгляду рекомендацій ВККС, до яких обов'язково додається **досьє** кандидата на посаду судді

24 червня
2017*

Голова ВРП **направляє подання** до Президента України щодо призначення суддів Верховного Суду

25 червня
2017*

Президент підписує **Указ** про призначення суддів Верховного Суду. Відбувається офіційна публікація документа

28 липня
2017*

Пленум нового Верховного Суду ухвалює рішення про початок його роботи. **Рішення публікується** на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України»

* дата приблизна

realn_st_vikonannya_sudovogo_r_shennya_dlya_b_znesu_stane_nev_dvorotnoyu-343760.

8. Проект Закону про Конституційний Суд України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542
9. Юлія Кириченко: Що слід пам'ятати, змінюючи Закон про Конституційний Суд України, або Методи приручення КСУ // <http://rpr.org.ua/news/yuliya-kyrychenko-scho-slid-pam-yataty-zminyuyuchy-zakon-pro-konstytutsiyniy-sud-ukrajiny-abo-metody-pryruchennya-ksu/>
10. Конкурс до Верховного Суду – ВККС // <http://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/>
11. Громадська рада доброчесності // <http://grd.gov.ua/>
12. Ініціатива «За незалежний антикорупційний суд» // <http://zanas.org.ua/>
13. Свавільно засудженим – волю! Законопроект 2033а останньої надії // <http://khpg.org/index.php?id=1467290534>
14. Законопроект 2033а – Верховна Рада України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55494
15. Т. Шепель. Реформування механізмів вирішення комерційних спорів – шлях до покращення інвестиційного клімату // <http://yur-gazeta.com/interview/reformuvannya-mehanizmv-virishennya-kommerciynih-sporiv-shlyah-do-pokrashchennya-investitsiynogo-kli.html>
16. «Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження», ЦППР: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya-i-golovniy-zasib-reformi-sistemi-vikonavchogo-provadgeennya>

Реформа публічної адміністрації

87
переможців



визначила Комісія з питань вищого корпусу держслужби у 108 конкурсах (станом на 27 грудня 2016)



виділив ЄС для реалізації Стратегії реформування держуправління в Україні на 2016-2020 роки



вважає Уряд рушієм реформ – 33,5%, і майже стільки ж вважають його гальмом реформ – 31% (Демніціативи, грудень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Реформа публічної адміністрації є однією з основних реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних галузях державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної й ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні

та відкриті інститути виконавчої влади і місцевого самоврядування, а відтак і на належне урядування.

Метою реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна не тільки вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики, а й формувати ефективну державну політику з урахуванням глобальних тенденцій і майбутніх викликів.

У статті 3 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС належне врядування визначається як один із принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами. Україна має продовжувати політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію.

Підвищення якості державного управління та державних послуг було віднесено до одного із сімох стратегічних пріоритетів у Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік¹.

Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням.

Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (2015-2016)², Україна посідає 130-те місце (серед 144 країн) у категорії «ефективність уряду», 103-те місце в категорії «прозорість формування державної політики» та 115-те місце в категорії «тягар державного регулювання». У рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу-2017»³ позиції України є дещо кращими – у загальному рейтингу Україна посідає 80-те місце. Значне покращення відбулося у сфері відкриття бізнесу – тут Україна піднялася з 70-го місця у рейтингу 2015-го до 20-го місця у рейтингу 2017 року.

Основними причинами такого стану є:

1. Незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва;
2. Незабезпеченість наступництва під час зміни Кабінету Міністрів України;
3. Нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні. Необґрунтовано велика кількість центральних органів виконавчої влади, фактично рівних за статусом з міністерствами, нечітка класифікація центральних органів виконавчої влади, значна різноманітність їх видів породжує часті та невиправдані зміни статусу органів, зумовлює загальну нестабільність системи. Незавершеність розмежування в системі між органами функцій із формування та реалізації державної політики, таких як управління державною власністю, нагляд та контроль, надання адміністративних послуг тощо, незавершеність розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерствах, низький рівень координації та взаємодії між центральними органами виконавчої влади. Слабо розвинуті та неефективні механізми підзвітності, нагляду та контролю щодо центральних органів виконавчої влади, які спрямовуються та координуються міністрами. Відсутне

чітке законодавче визначення статусу, компетенції та основних засад діяльності незалежних регуляторів, і як наслідок – незахищеність національних комісій регулювання природних монополій від політичного втручання у їхню діяльність. Галузевий принцип утворення багатьох центральних органів виконавчої влади та породжуваний цим конфлікти функцій і надмірна організаційна фрагментація відповідальності за державну політику. Значна невизначеність щодо внутрішнього розподілу відповідальностей і функцій у системі центральних органів виконавчої влади, що спричиняє дублювання діяльності, розпорошення та нераціональне використання людських і фінансових ресурсів.

4. Неефективна організація виконавчої влади на місцевому рівні: неефективний механізм взаємодії Кабінету Міністрів із місцевими державними адміністраціями, нечітке визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій, а також нечітке розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, неефективний механізм їхньої взаємодії.

5. Неефективна публічна служба, зокрема: значна плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу, суб'єктивізм в управлінні публічною службою, покладення на публічних службовців політичних функцій і незахищеність публічних службовців від партійно-політичних впливів. Крім того, низькі розміри й недосконалий механізм формування оплати праці службовців і неналежний рівень професійного навчання та підвищення кваліфікації публічних службовців, особливо посадових осіб.

6. Відсутність єдиного легітимного центру проведення реформи публічної адміністрації, який забезпечував би політичне керівництво й координацію на всіх напрямках реформування.

На ці та інші проблеми, які гальмують не тільки реформу публічної адміністрації, а й опосередковано інші реформи через інституційну та кадрову неспроможність органів виконавчої влади, українські та міжнародні експерти вказують уже три роки. На жаль, крім схвалення низки важливих системних актів законодавства у сфері реформи та функціонування

публічної адміністрації, за три роки мало що змінилося. Практична реалізація реформи гальмується в основному через відсутність політичної волі до здійснення реформи у політичного керівництва держави та відсутність інституційної спроможності органів виконавчої влади щодо системного реформування.

Реформа публічної адміністрації традиційно не входить до кола першочергового суспільного інтересу (на відміну від антикорупційної, земельної, пенсійної та інших реформ) через її складність і довгостроковість,

неочевидність її результатів і соціального впливу для пересічного громадянина. Таким чином, реформа, попри системний і значний вплив на функціонування всіх інститутів держави, лишається у сфері інтересів доволі вузького кола політиків, державних службовців, українських і міжнародних експертів, журналістів. У ситуації, коли не варто розраховувати на широку суспільну підтримку реформи, роль експертного середовища в просуванні реформи публічної адміністрації в Україні є визначальною.

Реалізація державної політики

Наприкінці 2015 та протягом 2016 року в Україні розроблено й прийнято низку важливих законодавчих і нормативних актів для окреслення та втілення стратегії реформи публічної адміністрації:

1. Закон України «Про державну службу» і низка підзаконних актів для реалізації закону, серед них найважливіші постанови Кабміну «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», «Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби», «Питання оплати праці працівників державних органів», а також накази Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» та «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби».

2. Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» – Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки (Стратегія).

3. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ».

Ключовими документами для здійснення реформи публічної адміністрації є Закон про державну службу

та Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки. На жаль, попри схвалення Верховною Радою та Кабміном цих фундаментальних документів, їхня реалізація далека від ідеалу. За оцінкою експертів, станом на кінець лютого 2017 року рівень виконання заходів Стратегії не перевищує 20-30%, а хід реалізації реформи державної служби, за результатами експертного опитування⁴ Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва, респонденти визнали провальним.

Відповідно до «Моніторингу прогресу реформ – 2016 рік»⁵, підготовленого Національною радою реформ, за рік Комісія з питань вищого корпусу державної служби провела 108 конкурсів на посади державної служби категорії «А», включаючи посади державних секретарів міністерств, голів місцевих державних адміністрацій і керівників центральних органів виконавчої влади. Комісія визначила переможців 87 конкурсів, включаючи посади голів Миколаївської, Харківської, Київської та Житомирської ОДА, голів Державної служби статистики, Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державного агентства лісових ресурсів, Державного агентства водних ресурсів та інших.

Зокрема, відбулося 26 конкурсів і визначений 21 переможець на посади державних секретарів міністерств. Уряд призначив на посаду дев'ять державних секретарів: Міністерства внутрішніх справ, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства

екології та природних ресурсів, Міністерства соціальної політики, Міністерства зовнішніх справ, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ, Міністерства юстиції, Міністерства інфраструктури, а також Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Основними чинниками, які гальмують реформу публічної адміністрації в Україні, є:

- ♦ відсутність реального політичного лідерства реформи публічної адміністрації;
- ♦ інституційна неспроможність КМУ, міністерств та інших ЦОВВ до реформування. Стратегія визначає чітку систему координації, моніторингу й оцінки стану реалізації цієї Стратегії. На жаль, станом на кінець лютого 2017 року робочі групи за напрямками реалізації реформи не працюють, Координаційна рада не виконує свої функції, передбачені Стратегією, міністри не залучені до реалізації реформи та мало знають про неї;
- ♦ супротив та саботаж державних службовців середньої ланки, які в переважній більшості бояться її, не розуміють та не бачать перспектив для себе. Часто – недостатня професійність і відсутність мотивації державних службовців;
- ♦ архаїчна командно-адміністративна система управління в органах влади, забюрократизованість і нераціональність робочих процесів;
- ♦ корупційність органів влади, в яких посада сприймається як джерело особистих доходів корупційного походження.

Не маючи спроможності до якісного виконання завдань і заходів, передбачених Стратегією, державна служба вдається до їх формального виконання або до саботажу.

Так, наприклад, проведення конкурсів на посади державних секретарів у міністерствах виявило низку

недоліків, які призвели до формального виконання норм закону «Про державну службу», а саме:

- ♦ Недостатнє висвітлення в ЗМІ конкурсів на посади державних секретарів, і як результат – слабкий інтерес з боку фахівців реального сектора до конкурсів;
- ♦ Суб'єктивний і, можливо, упереджений підхід окремих членів Конкурсної комісії вищого корпусу державної служби в питанні оцінювання професійних компетенцій претендентів на посади. Відсутність у більшості членів Комісії навичок проведення конкурсів, а також відсутність навчання членів Комісії таким навичкам;
- ♦ Неузгодженість послідовності реалізації Стратегії, в результаті чого державні секретарі призначені на свої посади в nereформовані міністерства з нечітким розподілом повноважень між міністром та його заступниками й державним секретарем. У такій ситуації є ризик, що повноваження державного секретаря в багатьох міністерствах будуть звужені до керівництва секретаріатом міністерства («управління швабрами», за влучним висловом одного із державних секретарів);
- ♦ Недосконалість Порядку проведення конкурсів у частині визначення спеціальних вимог до кандидатів на посади державних секретарів та інструментів їх оцінювання;
- ♦ Нечітка та непрозора система оплати праці державних секретарів на основі ефективності й результативності роботи.

Очевидно, зазначені помилки й недоліки належить виправляти, але наразі за відсутності реально працюючої робочої групи з реалізації відповідного напрямку реформи невідомо, хто візьме на себе напрацювання необхідних документів, організації та моніторингу виконання завдань і заходів, передбачених Стратегією.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Громадські активісти й експерти в області реформи публічної адміністрації. Наразі, здається, разом із ЄС та донорськими організаціями це – найбільш активний і зацікавлений у реформі сегмент стейкхолдерів реформи. На жаль – нечисленний, що частково компенсується фаховою та медійною активністю.



Політики – здебільшого незацікавлені в успішності реформи, оскільки сучасна політична система в Україні звикла паразитувати на державному майні, державних грошових потоках, штучно створених галузевих монополіях тощо. Є відносно невелика частина політикуму, яка не тільки реально зацікавлена в успішності реформи (наприклад, група депутатів «Єврооптимісти»), а й активно займається її реалізацією (серед депутатів та членів Уряду – одиниці).



Державні службовці – переважно або саботують реформу, або чинять активний супротив. Дуже невелика частина державних службовців є справжніми прихильниками реформи (провідні спеціалісти та деякі керівники структурних підрозділів). Навіть державних секретарів поки що важко назвати реальними прихильниками реформи, хоча Стратегією передбачалось, що саме вони будуть основними лідерами реформи в міністерствах. Серед основних супротивників реформи – корумповані державні службовці.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги – ЄС, ПРООН та інші – забезпечують фінансову, фахову й системну підтримку реформи. Без їхньої підтримки та тиску на владу в Україні реформа публічної адміністрації в Україні не рухалась би взагалі.



Бізнес-структури – або чинять супротив реформі (бізнес, афілійований із владою чи політикою), або пасивні (мале та середнє підприємництво – МСП). Хоча, саме МСП мають бути зацікавленими в просування реформи, результатом якої прямо або опосередковано має стати дерегуляція бізнесу, підвищення якості адміністративних послуг, демонополізація ринків, доступ до державних фінансів через тендерні процедури, податкова реформа тощо.



Фахові представники ЗМІ, які висвітлюють хід реформ. Зокрема, роль ЗМІ та журналістів-розслідувачів є важливою при оцінюванні кандидатів на ключові посади державної служби.

Майданчиками для взаємодії основних стейкхолдерів і штабом реформи, за задумом Стратегії, мали б стати Координаційна рада з реформи державного управління та робочі групи за напрямками реалізації Стратегії (реформа державної служби, стратегічне планування й аналіз політики, реформа КМУ й системи ЦОВВ, реформа адмінпослуг та адмінпроцедура). На жаль, ці майданчики поки що не працюють взагалі. Здебільшого узгодження інтересів і документів, що стосуються реформи, ведеться неформальними тимчасовими групами.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Основна передумова успішної реалізації реформи публічної адміністрації – забезпечення роботи інститутів реформи, передбачених Стратегією: Координаційної ради, робочих груп, відповідних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України. Без належної роботи цих інституцій, а також реальної політичної волі та лідерства прем'єр-міністра реформа буде «топтатися на місці».

Зважаючи на те, що в Уряді та міністерствах наразі бракує персоналу достатньої кваліфікації для забезпечення реалізації реформи, а також для забезпечення єдиних методологічних підходів і неухильного виконання заходів Стратегії, доцільно створити «штаб» реформи державного управління під керівництвом прем'єр-міністра в складі урядовців, депутатів, українських і міжнародних експертів, які вже задіяні чи реально готові бути долучені до реалізації реформи.

Досвід адміністративних реформ в інших країнах засвідчує, що важко очікувати успіху, якщо реформу не очолюватиме і періодично цього не демонструватиме особисто прем'єр-міністр. Міністр Кабінету Міністрів може бути заступником керівника такого «штабу» і більшість часу присвячувати цій реформі безпосередньо.

Основне завдання такого «штабу» – старт-ап реформи, організація та координація реалізації реформи, підготовка й узгодження із зацікавленими сторонами основних нормативних і методологічних документів, моніторинг реалізації заходів Стратегії та Плану реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ.

Основні завдання реформи публічної адміністрації на 2017 рік:

1. Затвердження Урядом типової структури міністерства та типового положення про міністерство;
2. Визначення місій, сфер відповідальності та завдань усіх центральних органів виконавчої влади;
3. Проведення структурно-функціональних і горизонтальних обстежень міністерств, за їхніми результатами підготовлені пропозиції щодо нових організаційних структур міністерств;
4. Проведення реорганізацій апаратів міністерств відповідно до типової організаційної структури та пропозицій за результатами обстежень;
5. Впровадження Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ;
6. Підготовка та запровадження системи стратегічного планування й аналізу політики в міністерствах;
7. У напрямках «адміністративні послуги й адміністративна процедура» – зрушення роботи над законами «Про адміністративну процедуру» та «Про адміністративний збір»; подальша підтримка створення ЦНАП, зокрема, в об'єднаних територіальних громадах, та децентралізації й інтеграції нових послуг;
8. Потребує суттєвого оновлення Порядок проведення конкурсів на посади державної служби з огляду на досвід проведення перших таких конкурсів;
9. Приведення законодавства про Кабмін і центральні органи виконавчої влади у відповідність із новим Законом «Про державну службу», зокрема, визначення функцій державних секретарів і розмежування функцій, завдань та відповідальності міністра, його заступників і державних секретарів (законопроект №4526д чекає на ухвалення);
10. Потребує значного вдосконалення комунікація реформи.

Перелік посилань

1. План пріоритетних дій Уряду на 2016 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249106523
2. The Global Competitiveness Index 2015-2016 <http://widgets.weforum.org/global-competitiveness-report-2015/>
3. Doing Business 2017 <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>
4. Експерти про реформи – Фонд «Демократичні ініціативи» // <http://dif.org.ua/article/eksperti-pro-reformi>
5. Моніторинг прогресу реформ 2016 – Національна рада реформ // http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf

Державний секретар

Суть та відмінності від міністра

РЕАНІМАЦІЙНИЙ
ПАКЕТ РЕФОРМ



МІНІСТР

керує міністерством
в цілому



ДЕРЖАВНИЙ СЕКРЕТАР

є підлеглим міністра

Головне завдання

формувати політику, ініціювати реформи



виробляти шляхи реалізації ініціатив міністра,
забезпечувати наступництво, інституційну пам'ять
та законність в роботі міністерств

Функції

є членом Кабінету Міністрів, бере участь засіданнях
є членом урядового комітету (комітетів)



приймає рішення про «політичні призначення»
(вносить пропозиції
щодо своїх заступників, формує патронатну службу)



представляє міністерство як «орган» у відносинах
з іншими органами державної влади



видає нормативні акти міністерства
може ініціювати звільнення (заміну)
державного секретаря



є розпорядником «програмних»
коштів міністерства



є державним службовцем, керує апаратом міністерства
не може заміщувати міністра на засіданнях Кабінету
Міністрів (це функція політичного заступника міністра)



забезпечує виконання доручень міністра



представляє міністерство як юридичну особу
(у цивільно-правових відносинах)

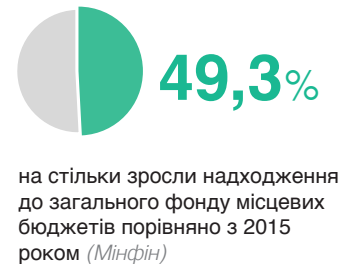
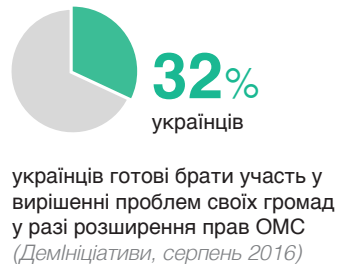


приймає індивідуальні акти щодо державних
службовців, та організаційні акти
вирішує питання державної служби в міністерстві
(призначення, звільнення, присвоєння рангів тощо)



є розпорядником коштів на утримання апарату
міністерства

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади



Цілі та виклики державної політики

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання викликів, які зараз стоять перед країною, зокрема: залежність територій від центру; інфраструктурна й фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Децентралізація – це передача повноважень, ресурсів і компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найбільш ефективно (відповідно до принципу субсидіарності). Базовим для децентралізації є рівень громад, які повинні виконувати набір найважливіших для громадян повноважень: дошкільна й базова середня освіта, культура, первинна медицина, охорона правопорядку, комунальні питання, місцева інфраструктура, соціальна допомога

тощо. Проте передати повноваження можна лише тим, хто здатен їх виконувати – громади повинні бути спроможними: організаційно, фінансово, кадрово, інфраструктурно.

Одночасно з децентралізацією повноважень відбувається фіскальна децентралізація – забезпечення переданих на місцеве самоврядування функцій відповідними ресурсами. Це означає, що громади отримують більшу частину податків, мають стабільні джерела надходжень і відповідно планують бюджет програмно-цільовим методом.

Загальний напрямок проведення реформи місцевого самоврядування та цілі державної політики у цій сфері було визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року.

Відповідно до Концепції, реформа місцевого самоврядування повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування та участь громадян у вирішенні питань місцевого значення.

З часу затвердження Концепції, протягом 2014-2015 років було ухвалено все необхідне базове законодавство для добровільного об'єднання громад, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію в галузі будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку на основі формули, підходів і найкращих практик Європейського Союзу, запущено процес зміни адміністративно-територіального устрою.

Особливістю проведення децентралізації влади в Україні є те, що одночасно триває процес реформи місцевого самоврядування, територіальної організації виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Відповідно до затвердженого напрямку проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, Реанімаційний Пакет Реформ сформулював такі пріоритетні цілі на 2016-2017 роки¹:

- ◆ Сформувати оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою;
- ◆ Створити належні матеріальні, фінансові й організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- ◆ Забезпечити участь громад у вирішенні питань місцевого значення;
- ◆ Удосконалити механізм фінансування регіональної політики в Україні;
- ◆ Забезпечити доступність та якість надання публічних послуг органами місцевого самоврядування;
- ◆ Забезпечити державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Відповідно до визначених цілей у сфері політики, поточними викликами є:

Невідповідність створених об'єднаних територіальних громад (ОТГ) затвердженим перспективним планам формування спроможних громад областей. Процес формування об'єднаних територіальних громад відбувався добровільно, відповідно до чого межі та склад ОТГ не у всіх випадках відповідали перспективному плану формування спроможних громад областей. Проблема полягає в тому, що, відповідно до чинного Закону та Бюджетного кодексу України, переведення об'єднаної територіальної громади на прямі міжбюджетні відносини, надання державної підтримки можливі виключно за умови, якщо до складу ОТГ увійшли всі територіальні громади, передбачені перспективним планом. Проте значний відсоток громад об'єдналися не відповідно до перспективного плану (зокрема з причин, коли одна чи дві громади не прийняли рішення про створення ОТГ). З іншого боку, така громада за всіма фінансовими, інфраструктурними, інституційними показниками є спроможною громадою.

У зв'язку з цим та з метою забезпечення належного фінансування об'єднаних територіальних громад відбувалося систематичне коригування перспективних планів формування спроможних громад областей. Такі рішення не дозволяли розробити та затвердити сталі перспективні плани у межах цілих областей, які відповідали б Методиці формування спроможних територіальних громад.

Відсутність механізму приєднання громад до вже створених об'єднаних територіальних громад. Базовий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачав процедури приєднання громад до вже сформованих об'єднаних територіальних громад. З іншого боку, позитивний досвід діяльності ОТГ вплинув на позицію багатьох громад, які не бажали в минулому об'єднуватись із сусідами, особливо з міськими територіальними громадами. Тепер десятки таких громад звертаються до раніше утворених ОТГ із пропозицією про об'єднання. Проте починати нові процедури об'єднання і знову йти на нові вибори ОТГ не бажать, а окремого механізму приєднання не існувало.

Для вирішення зазначених у пунктах I та II викликів було розроблено, а Верховною Радою України схвалено Законопроект №4772 про добровільне приєднання територіальних громад. Відповідно до закону, об'єднані територіальні громади можуть бути визнані спроможними за рішенням Уряду за умови, що кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану. Тим самим усувається бар'єр для визнання громад спроможними, створюється можливість надати всю державну підтримку й перевести на прями міжбюджетні відносини.

Крім цього, ОТГ можуть приєднувати до себе навколишні громади без проведення виборів на всій території громади. Таким чином створюються додаткові можливості для створення дійсно спроможних територіальних громад, які відповідатимуть перспективному плану.

Законопроект щодо добровільного приєднання територіальних громад ухвалено Верховною Радою України 9 лютого 2017 року, підписано Президентом України. Тепер виклик полягає у забезпеченні на належному рівні імплементації Закону, розробці та ухваленні перспективних планів формування спроможних громад у межах областей.

Створення об'єднаних територіальних громад навколо міст обласного значення та ОТГ, до складу яких увійшли громади з різних районів. Сьогодні міста обласного значення фактично виключені з процесу об'єднання через позицію Центральної виборчої комісії (ЦВК), яка вважає, що для утворення ОТГ навколо міста обласного значення перед цим мають бути змінені межі району, який оточує це місто.

Центральна виборча комісія також не призначає вибори до ОТГ, до складу яких увійшли громади з інших районів.

Для вирішення зазначеного виклику було розроблено й прийнято законопроект №5520² щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів. Закон визначив порядок та умови

призначення виборів до об'єднаних територіальних громад, а також зміни меж районів у разі необхідності. Крім того, закон визначив окремий механізм приєднання громад до міст обласного значення, який, зокрема, не передбачає проведення виборів на всій території міста та виборів міського голови. Зараз завдання полягає у належній імплементації закону й контролі за Центральною виборчою комісією щодо призначенні виборів до ОТГ.

Процес формування об'єднаних територіальних громад проходить не комплексно – реформування районного рівня не відбувається. Виклик полягає у тому, що спроможність сучасних районів у контексті формування об'єднання територіальних громад надзвичайно низька. В окремих районах склалась ситуація, коли 80-90% населення об'єднано в ОТГ. Натомість кілька громад, що не увійшли в процес об'єднання, є залишком району, де не можна збалансувати мережу бюджетних установ, адже фінансові ресурси такого району є обмеженими.

Зокрема, у зв'язку з низькою фінансовою спроможністю сучасних районів у Державному бюджеті на 2017 рік передбачена додаткова субвенція на збалансування мережі таких районів, а це в свою чергу знову – гальмує темпи реформи.

Також подальше впровадження реформи нашоветується на прямий чи прихований спротив з боку районних рад, які внаслідок об'єднання втрачають свої владні повноваження. Навіть у випадку, якщо об'єднані територіальні громади повністю покривають район, ліквідація районних рад, які по суті позбуваються своїх функцій, суперечитиме Конституції. Водночас ліквідація таких районів без їхнього приєднання до інших районів суперечить принципу повсюдності виконавчої влади.

Таким чином, є потреба врегулювати порядок реорганізації районів на законодавчому рівні. Верховній Раді України необхідно врегулювати порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів, тим самим сформувати раціональний субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою, що відповідатиме положенням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування ОТГ на всю територію об'єднаної громади. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування громади на всю її територію. ОТГ зараз мають досить велику територію в 100-400 кв. км. Проте органи місцевого самоврядування ОТГ продовжують мати обмежену юрисдикцію щодо цієї території: вони не можуть планувати всю свою територію, оскільки система містобудівної документації організована таким чином, що ради територіальних громад можуть замовляти та затверджувати планувальну документацію винятково в межах населених пунктів. За межами населених пунктів розробка містобудівної документації є компетенцією районного рівня.

Особливо відчули ці проблеми в 2016 році ОТГ, які реалізовували інфраструктурні проекти між поселеннями, що входять в їхню громаду, коли потрібно було звертатись до РДА та райрад для замовлення містобудівної документації на території в межах громади, але за межами населеного пункту. Навіть благоустрій між населеними пунктами, накладання штрафів на тих, хто руйнує природне середовище в межах громади, але поза межами поселень, також не є компетенцією об'єднаної громади.

Неможливість ОТГ готувати містобудівну документацію в межах усього простору громади є серйозним стримуючим фактором у залученні інвесторів та управлінні земельними ресурсами. Таким чином, на законодавчому рівні необхідно розширити повноваження територіальної громади на всю свою територію та впорядкувати систему планувальної документації, яка розробляється у територіальній громаді.

Зменшено державну підтримку об'єднаних територіальних громад. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено державну підтримку створеним ОТГ. Зокрема, у 2016 році на підтримку та розвиток інфраструктури в 159 ОТГ було виділено 1 млрд грн. У 2017 році створено 366 ОТГ, проте у Державному бюджеті передбачено тільки 1,5 млрд грн, з яких лише 0,5 млрд грн виділено із загального фонду Державного бюджету. Таким чином, підтримка на розвиток інфраструктури ОТГ, порівняно з попереднім роком, значно зменшена. У зв'язку з цим необхідно передбачити здійснення фінансування субвенції ОТГ на розвиток інфраструктури із загального фонду Державного бюджету.

Низька ефективність місцевих податків і зборів. Через складність адміністрування, неефективність формул встановлення місцевих податків і зборів (зокрема, податок з нерухомості, коли оподатковується нерухомість, яка має 60 кв. м для квартир та 120 кв. м для будинків) місцеві податки і збори є неефективними. Тому слід спростити адміністрування податку на нерухомість без встановлення пільг (оподатковується кожен квадратний метр), необхідно відновити транспортний податок.

Перекладання на місцеві бюджети додаткових видатків на фінансування делегованих повноважень. У 2017 році на місцеві бюджети переклали видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (у галузі освіти та охорони здоров'я), оплату заробітної платні непедагогічному персоналу в загальноосвітніх школах тощо. Через це бюджети розвитку місцевого самоврядування скоротилися, а більшість місцевих рад неспроможні забезпечити фінансування переданих повноважень без додаткової дотації місцевим бюджетам із Державного бюджету.

Реалізація державної політики

Пріоритетним напрямком роботи у 2016 році було проведення адміністративно-територіальної реформи. Реформування адміністративно-територіального устрою та створення нової територіальної основи для органів публічної влади відбувалося через формування сильного базового рівня місцевого самоврядування – територіальних громад. Зокрема, протягом року була продовжена реалізація норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та формування спроможних об'єднаних територіальних громад.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та затвердженої 8 квітня 2015 року Кабінетом Міністрів України Постанови №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», обласні державні адміністрації розробили, а обласні ради затвердили перспективні плани формування спроможних громад у 23 областях. З політичних мотивів станом на 30.03.2017 не було затверджено перспективний план формування громад у Закарпатській області.

Під час проведення реформи у 2016 році повну процедуру добровільного об'єднання територіальних громад пройшли сотні органів місцевого самоврядування, у результаті чого вибори до об'єднаних територіальних громад відбувалися протягом усього року – у березні, квітні, липні, серпні 2016-го. У грудні 2016 року пройшли вибори додатково до 182 об'єднаних територіальних громад. Протягом лише 2016 року було сформовано 207 спроможних об'єднаних територіальних громад, що становить понад 20% від перспективних розрахунків.

Завдяки новому законодавству об'єднані територіальні громади, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, отримують фінансові ресурси та повноваження на рівні з містами обласного значення.

Процес добровільного об'єднання громад підштовхують два важливі стимули, які держава надає новоствореним ОТГ. По-перше, це додаткові фінансові ресурси – як від держави у вигляді субвенцій, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів – що

ОТГ отримують у своєму новому статусі. По-друге, це значно більша самостійність ОМС в ухваленні рішень і можливість розв'язувати проблеми своїх громад, спираючись на власні ресурси. Досвід функціонування перших ОТГ, які з 1 січня 2016 року отримали доступ до нових ресурсів і повноважень, став іще одним важливим чинником, що сприяє об'єднанню громад. Зокрема, дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва³ наводить свідчення експертів і представників районних державних адміністрацій про те, що здатність новостворених ОТГ ефективно використовувати нові кошти змінила думку багатьох голів сільських і селищних громад, які спершу опиралися об'єднанню. Зі зрозумілих причин дія цього фактора стала більш вираженою під кінець року, коли мешканці звичайних громад могли побачити перші результати роботи сусідніх ОТГ.

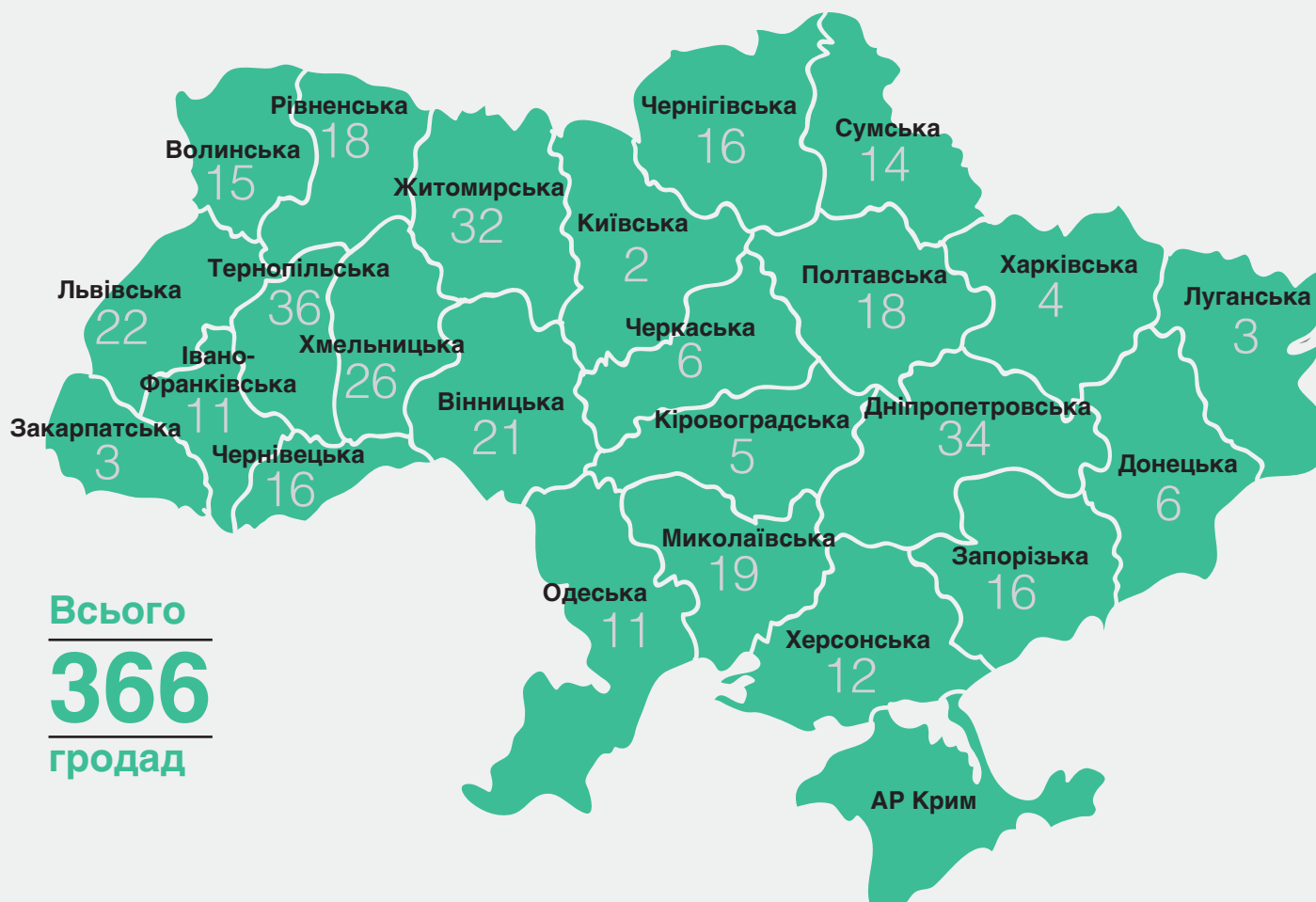
Крім цього, протягом 2016 року процес створення об'єднаних територіальних громад блокувався Центральною виборчою комісією, яка не призначила вибори до 33 об'єднаних територіальних громад, що пройшли всі визначені законодавством процедури. Зокрема, Центральна виборча комісія відмовила у призначенні виборів об'єднаним територіальним громадам, до складу яких увійшли громади з різних районів, а також об'єднаним територіальним громадам, які об'єдналися навколо міст обласного значення (міста Славута, Нетішин, Бахмут). Після ухвалення Закону, який усуває будь-які підстави для подальшого блокування, ЦВК зобов'язана призначити вибори у всіх ОТГ.

Також ЦВК призначила вибори додатково у 40 об'єднаних територіальних громадах у 15 областях, які відбудуться 30 квітня 2017 року. Таким чином, на середину 2017 року в Україні буде створено 406 об'єднаних територіальних громад, що становитиме майже 30% від перспективного плану.

Наступним важливим пріоритетом 2016 року було посилення регіонального розвитку в Україні, фінансування інвестиційних проектів органів місцевого самоврядування. Реалізація політики у цій сфері

Децентралізація: об'єднання територіальних громад триває

РЕАНІМАЦІЙНИЙ
ПАКЕТ РЕФОРМ



Всього
366
громад

Джерело:
Моніторинг прогресу реформ 2016⁴

відбувалася у правових рамках, затверджених протягом 2014-2015 років. Зокрема, 6 серпня 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив нову Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Наприкінці 2014 року Верховна Рада внесла зміни до Бюджетного кодексу – зокрема, до ст. 24-1 про Державний фонд регіонального розвитку. На початку 2015 року Верховна Рада ухвалила Закон «Про засади державної регіональної політики». У ньому визначено мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо.

Завдяки внесеним до законодавства змінам було проведено реформу регіональної політики в Україні. Зокрема, передбачено кошти в Державному бюджеті на регіональну політику, визначено прозорий механізм фінансування проектів регіонального розвитку. Органи місцевого самоврядування отримали можливість готувати та подавати проекти на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), зокрема, фінансування інвестиційних проектів та програм. Відповідно до ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди Державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.

У 2016 році в Державному бюджеті було передбачено 3 млрд грн на фінансування ДФРР. Усі кошти були розподілені на проекти органів місцевого самоврядування за прозорою формулою, коли фінансування проектів з фонду регіонального розвитку здійснюється між областями відповідно до формули:

- ◆ **80% коштів** – відповідно до чисельності населення у відповідному регіоні (наприклад, якщо в Харківській області зосереджено 5% населення України, то фінансування становитиме 5% від коштів фонду регіонального розвитку (від тих 80%);

- ◆ **20% коштів** – відповідно до показника ВВП на душу населення (для регіонів, у яких показник ВВП менше 75% середнього показника по Україні, що станом на 2016 рік становить 15 областей України).

Проте під час затвердження Державного бюджету на 2017 рік обсяг коштів на фінансування Державного фонду регіонального розвитку був зменшений, а також внесені зміни до Бюджетного кодексу України щодо фінансування ДФРР.

Зокрема, на 2017 рік дія законної норми про суму коштів ДФРР у розмірі 1% від загального фонду Державного бюджету – призупинена. Відповідно до цього, сума коштів на ДФРР у цьому році становить не 7,3 млрд грн (це приблизно 1% від загального фонду Державного бюджету України), а всього 3,5 млрд грн.

Крім цього, джерела надходжень коштів, які мають бути спрямовані на фінансування державного фонду регіонального розвитку, нестабільні. Визначено, що тільки 1 млрд грн ДФРР виділено із загального фонду Державного бюджету і 2,5 млрд грн – зі спеціального (кошти, які надійдуть за рахунок повернення спецконфіскату).

Також було запроваджено обмеження щодо подачі проектів органів місцевого самоврядування на фінансування з коштів ДФРР – визначено квоти для окремих проектів. Зокрема, на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що мають на меті розвиток спортивної інфраструктури та енергоефективності державних і комунальних навчальних і медичних закладів, передбачається не менше 10% коштів державного фонду регіонального розвитку за кожним із таких напрямів.

Були внесені зміни також щодо порядку відбору та затвердження проектів органів місцевого самоврядування. Зокрема, до складу комісії, яка створюється при Міністерстві регіонального розвитку для оцінки та відбору програм і проектів, входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за рішенням цього комітету (чисельністю не менше 50 відсотків складу такої комісії). Іншими словами, запроваджено політичний вплив народних депутатів

України на процес оцінки та відбору проектів регіонального розвитку.

Варто також зазначити, що в Державному бюджеті на 2017 рік передбачена субвенція з Державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій. Така субвенція не передбачена базовим законом, а також не визначені на законодавчому рівні правила розподілу субвенції (фактично така субвенція передбачає ручний режим розподілу коштів поза будь-якими критеріями). Сума коштів, виділена на субвенцію, становить 4 млрд грн, з них 1,5 млрд – кошти із загального фонду бюджету і 2,5 – спеціальний фонд.

Таким чином, у 2017 році значно обмежено фінансування проектів органів місцевого самоврядування та реалізацію державної регіональної політики через Державний фонд регіонального розвитку. Натомість збільшено суму коштів, які розподіляються в ручному режимі через субвенцію місцевим бюджетам на здійснення заходів соціально-економічного розвитку територій.

Проведена наприкінці 2014 року фіскальна децентралізація продовжує забезпечувати зростання місцевих бюджетів. Основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад) стали: 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб), 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% плати за землю, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% плати за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку. Фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень і рівень міста обласного значення через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. У результаті основну відповідальність за фінансування галузей несуть профільні Міністерство освіти та Міністерство охорони здоров'я. При цьому залишки коштів державної субвенції у кінці року не вилучаються, а залишаються в місцевих бюджетах і можуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази навчальних і медичних закладів.

Усього за 2016 рік до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 146,6 млрд грн, що становить 116,3% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року (у співставних умовах та без урахування територій, непідконтрольних українській владі) становив 49,3% або +48,4 млрд грн. Темп зростання фактичних надходжень ПДФО до 2015 року становить 147,3%, плати за землю – 161,2%. При цьому приріст по цих надходженнях, відповідно, в 21 та 6 регіонах перевищує середній по Україні.

Значний ресурс органів місцевого самоврядування у 2016 році, як і 2015 року, становив акцизний податок, фактичні надходження якого сягнули 11,6 млрд грн. Натомість податок на нерухоме майно досі працює неефективно і повний потенціал надходжень від нього не розкрито. Зокрема, надходження податку на нерухоме майно на 2016 рік затверджені місцевими радами в обсязі 1,2 млрд грн, а фактичні надходження становили 4 млрд грн.

З іншого боку, під час затвердження Державного бюджету на 2017 рік на місцеві бюджети переклали додаткові видаткові повноваження без перегляду системи надходжень. Зокрема, місцевим бюджетам віддали видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв (у сфері освіти та охорони здоров'я), оплату заробітної платні непедагогічному персоналу в загальноосвітніх школах тощо. Крім цього, на міста обласного значення переклали фінансування закладів професійно-технічної освіти, залишивши майно у державній власності. Також проблемою є переведення на місцеві бюджети фінансування певних встановлених державою пільг, зокрема, пільгове перевезення окремих категорій населення.

Під час внесення змін до податкового законодавства було скасовано роздрібний акцизний податок із пального, який був важливим джерелом надходження у структурі місцевих бюджетів. Компенсація втрат здійснена через зарахування до бюджетів місцевого самоврядування пропорційно надходженням у 2016 році 13,44% акцизного податку з виробленого та ввезеного в Україну пального. Проте такий механізм

фінансування місцевих бюджетів є нестабільним і може бути переглянутий.

У зв'язку з цим бюджети розвитку місцевого самоврядування скоротилися, а більшість місцевих рад неспроможні забезпечити фінансування переданих повноважень без додаткової дотації місцевим бюджетам із Державного бюджету.

Важливим завданням реформи є підготовка нової редакції Закону про службу в органах місцевого самоврядування. Новий закон має сприяти посиленню

привабливості служби в органах місцевого самоврядування та підвищенню професіоналізму службовців. Зокрема, органи місцевого самоврядування мають отримати більше автономії у визначенні умов оплати праці, що надасть можливість привабити професійних службовців. Службовці залучатимуться виключно через прозорий конкурс, а керуючий справами буде професійним сіті-менеджером, що створює умови для забезпечення стабільності та професійності в місцевих радах.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики

Основними стейкхолдерами, які визначали політику у сфері реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, були:



Прем'єр-міністр України. Несе політичну публічну відповідальність за проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Забезпечував підтримку законодавчого впровадження реформи через підтримку ухвалення необхідних законопроектів у Верховній Раді України; підтримку місцевого самоврядування через ухвалення рішень Кабінету Міністрів України; здійснення фінансування проведення виборів до об'єднаних територіальних громад; надання фінансової підтримки місцевому самоврядуванню, виведенню всіх об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом у 2017 році, інша важлива політична підтримка.



Міністр Кабінету Міністрів України. Забезпечував підтримку ухвалення необхідних для проведення реформи законопроектів у Верховній Раді України.

Віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України, його заступники та команда Мінрегіону. Міністерство є головним центральним органом виконавчої влади, відповідальним за впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Міністерство здійснювало належне впровадження реформи протягом 2016 року через виконання законодавства, ухвалення відповідних постанов Кабінету Міністрів України, координації міжнародної технічної допомоги, співпраці з Верховною Радою України з метою ухвалення відповідних законопроектів.



Верховна Рада України. Впровадження реформи потребує значного та оперативного ухвалення відповідних законопроектів, без яких неможливо продовжити реформу місцевого самоврядування. Протягом 2016 року Парламент блокував ухвалення всіх необхідних законопроектів у сфері місцевого самоврядування. Найбільшу системну підтримку в проведенні

реформи місцевого самоврядування надавали депутатські фракції «Народний фронт», «Блок Петра Порошенка», «Самопоміч», а також фракція Радикальної партії та значна частина позафракційних депутатів. Найменше голосували за децентралізаційні закони фракції партії «Батьківщина» та «Опозиційного блоку».



Комітет із питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Забезпечував оперативну підтримку й проходження необхідних для проведення реформи законодавчих актів.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги. Міжнародні організації та представництва надавали підтримку щодо ухвалення законопроектів у сфері визначеної політики, а також забезпечили належну підтримку імплементації реформи через надання міжнародної технічної допомоги. Забезпечили створення спільного координаційного центру донорів, які надають підтримку у впровадженні реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.



Інститути громадянського суспільства. Забезпечили експертну, адвокаційну та комунікаційну підтримку в проведенні реформи, ухвалення необхідних законодавчих актів та рішень Кабінету Міністрів України.



ЗМІ. Відігравали важливу роль у проведенні реформи, зокрема, через висвітлення роботи Парламенту та законодавчого забезпечення реформи; комунікації успіхів місцевого самоврядування та переваг децентралізації.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Подальшими кроками у проведенні реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади є:

1. Продовження реформи адміністративно-територіального устрою через добровільне об'єднання територіальних громад.

2. Підготовка та ухвалення законопроектів «Про засади адміністративно-територіального устрою» та «Про адміністративно-територіальний устрій».

3. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, передачу в управління органів місцевого

самоврядування земельних ресурсів за межами населених пунктів і здійснення контролю за використанням земельних ресурсів.

4. Створення умов для належного планування розвитку території громади через спрощення процедури розробки та затвердження містобудівної документації органами місцевого самоврядування – запровадити схеми планування території громади.

5. Врегулювання на законодавчому рівні порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж

районів; унормування питань створення представницького органа територіальних громад району у разі створення об'єднаних територіальних громад.

6. Удосконалення механізму фінансування регіональної політики. Зокрема, необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу, де встановити, що на фінансування Державного фонду регіонального розвитку виділяється 1,5% від загального фонду держбюджету, частина коштів (0,5%) спрямовується на фінансування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в регіонах на період до 2020 року. Крім того, необхідно усунути політичну складову в оцінці та

відборі проектів, забезпечити прозорість процесу їх проходження.

7. Визначення порядку розподілу коштів, які виділяються на субвенцію місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку територій. Зокрема, необхідно врегулювати порядок розподілу коштів через запровадження окремої процедури (відбір проектів за визначеними критеріями та пріоритетами), а також забезпечити прозорість процесу оцінки та відбору проектів на фінансування із субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток територій.

Перелік посилань

1. Дорожня карта реформ. Вересень 2016 – грудень 2017 // <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dorozhnya-karta-reform-RPR-do-kintsya-2017-roku.pdf>.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681
3. Децентралізація: результати, виклики та перспективи, – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва // <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi>
4. Моніторинг прорпесу реформ 2016 – Національна рада реформ: http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf

Виборча реформа



не бачать поступу в реформі
виборчого законодавства
(TNS, листопад 2016)

Пріоритетом

№4

у рейтингу нагальності
реформ називають експерти
виборчу реформу, зокрема,
запровадження пропорційної
виборчої системи з
відкритими списками
(Демніціативи, грудень 2016)

1033 дні

настільки перевищили
термін своїх повноважень
12 із 15 членів Центральної
виборчої комісії
(станом на 31 березня 2017)

Виклики та цілі державної політики

Українське виборче законодавство є одним із найбільш нестабільних у Європі. З восьми парламентських виборів шість кампаній проводилися за новими законами. При цьому застосовувалися чотири різні виборчі системи. Подібна ситуація була і з місцевими виборами.

У більшості випадків нові редакції законів або суттєві зміни до них приймалися безпосередньо перед виборами, що не давало можливості експертам, політичним партіям та іншим зацікавленим взяти участь у повноцінних дискусіях щодо реформування виборчого законодавства. Саме часта зміна виборчих законів і відсутність інклюзивного діалогу й породила більшість із тих проблем із законодавчим забезпеченням та проведенням виборів, що існують в Україні.

На жаль, виборча реформа не є пріоритетною для українських органів влади. Більше того, лише завдяки активній позиції громадянського суспільства та міжнародних організацій виборча реформа досі не зникла з порядку денного.

За даними опитування TNS¹, що відбулося у листопаді 2016 року, 84% громадян не бачать або майже не

бачать поступу в реформі виборчого законодавства. Цей показник зріс на 9%, порівняно з листопадом 2015 року, натомість рівень поінформованості громадян про реформу із 30% у 2015 році знизився до 8% у 2016-му.

Основні проблеми, які має вирішити виборча реформа, зосереджені в таких сферах:

Виборча система. Вибори в Україні жодного разу не проводилися за виборчими системами, які відповідали б українським реаліям. Так, у 1994 році вибори відбувалися за двотуровою мажоритарною системою абсолютної більшості, за обов'язкової 50-відсоткової явки виборців. Через абсентеїзм виборців було проведено шість турів перевиборів із березня по грудень 1994 року. Навіть за цих умов 45 депутатів (10% від складу Парламенту) так і не було обрано.

У 1998 і 2002 роках вибори проводилися за змішаною виборчою системою. 225 народних депутатів обирались за пропорційною виборчою системою в загальнонаціональному виборчому окрузі за закритими списками від партій і блоків партій, а 225 – за мажоритарною системою відносної більшості. Така

система стала причиною виникнення «двох сортів» депутатів. У 2006 і 2007 роках вибори проводилися за пропорційною виборчою системою в загальнонаціональному виборчому окрузі за закритими списками від партій і блоків партій. Застосування цієї системи викликало численні нарікання на втрату депутатами зв'язку з виборцями.

Саме під цим приводом у 2012 році було повернуто виборчу систему, що застосовувалась у 2002 році, але з деякими відмінностями, а саме: скасовано можливість утворення виборчих блоків партій та піднято виборчий бар'єр із 3 до 5%. Справжньою ж причиною таких змін було бажання тодішнього Президента унеможливити об'єднання опозиції в один блок та завдяки мажоритарній складовій провести лояльних до влади позапартійних самовисуванців.

Таким чином, жодного разу виборча система не сприяла одночасно партійній структуризації суспільства та налагодженню ефективного зв'язку виборців із депутатами.

У сучасних українських умовах такою видається лише пропорційна виборча система в регіональних виборчих округах із відкритими списками. За даними експертного опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва, що відбулося у лютому 2017 року², до першої п'ятірки найбільш нагальних кроків, які має зробити наразі влада, увійшла вимога проведення виборчої реформи. Зокрема, запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками.

Стабільність виборчого законодавства. За роки незалежності України були прийняті і діяли шість законів про вибори народних депутатів (від 27.10.1989, від 18.11.1993, від 24.09.1997, від 18.10.2001 і від 25.03.2004 у редакції від 7.07.2005, від 17.11.2011). За цей час 38 законів вносили до них поправки і доповнення. Очевидно, що країна потребує стабільного, прогностичного виборчого законодавства. Як свідчить досвід, безперервна змінюваність виборчих законів може нести в собі загрозу правовій безпеці, конституційній традиції правонаступності (тяглості) правових норм, реалізації волевиявлення виборців. Цю проблему можна вирішити шляхом кодифікації виборчого законодавства.

Невідворотність покарання за порушення виборчого законодавства. Для України є звичною величезна кількість порушень при проведенні виборів. Часто це дрібні процедурні порушення, але неодноразово мали місце й масштабні фальсифікації. Найяскравішим прикладом стали вибори Президента України у 2003-2004 роках. Також прикладом може бути неможливість встановлення результатів парламентських виборів ЦВК у п'яти виборчих округах в 2012 році.

Однак, за даними моніторингу розслідувань кримінальних проваджень за підсумками місцевих виборів 2015, який здійснювала Громадянська мережа ОПОРА, винними у вчиненні злочинів проти виборчих прав громадян було визнано 69 осіб, натомість правоохоронцями було розпочато 422 кримінальні провадження. Жодна особа не була засуджена до відбуття основного покарання у вигляді обмеження та позбавлення волі. Очевидно, що вдосконалення вимагають Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси України.

Повноваження та діяльність Центральної виборчої комісії. 12 членів ЦВК були призначені на посади у 2007 році і строк їх повноважень завершився у червні 2014-го. У лютому 2017 року завершилися повноваження ще одного члена Комісії. Водночас Президент та Верховна Рада України зволікають із призначенням нового складу ЦВК. Вказані проблеми неналежним чином відображені в документах, які формують цілі та політику держави. Єдиним документом, де визначено напрямки реформи виборчого законодавства, є Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»³. У ній названо такі завдання, що мали бути виконані ще в 2015 році:

- ◆ Запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на парламентських і місцевих виборах (окрім сільських і селищних рад);
- ◆ Забезпечення законодавчого закріплення відповідальності суб'єктів виборчого процесу за порушення вимог виборчого законодавства. Крім Коаліційної угоди, згадка про виборчу

реформу міститься у президентській Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»⁴, однак жодної деталізації реформи документ не має.

У 2016 році жодних змін, що стосуються проблем і викликів виборчої реформи, в офіційних державних документах не відбулося. Понад те, спостерігається намагання ігнорувати практично всі названі вище проблеми. Так, проекти законів про вибори народних депутатів України були зареєстровані в листопаді–грудні 2014 року, а проекти Виборчих кодексів зареєстровані у вересні–жовтні 2015 року. Однак до 22 лютого 2017 року вони не розглядалися Комітетом з питань правової політики та правосуддя.

Між тим, Реанімаційний Пакет Реформ сформував порядок денний виборчої реформи і визначив такі короткострокові цілі реформи:

1. Стабільні та прозорі партійна й виборча системи, які забезпечують оновлення політичних еліт, розвиток внутрішньопартійної демократії та запобігання надмірній фракційній роздробленості. Для цього потрібно:

- ◆ Запровадити на парламентських виборах пропорційну виборчу систему з відкритими виборчими списками.
- ◆ Оновити законодавство про місцеві вибори з метою забезпечення ефективного політичного представництва на місцях.
- ◆ Розпочати державне фінансування політичних

партій і забезпечити прозорість політичних фінансів.

2. Невідворотність покарання за порушення виборчого законодавства. Для цього слід:

- ◆ Запровадити ефективну систему юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства, яка ліквідує можливості для підкупу виборців і застосування адміністративного ресурсу.
- ◆ Посилити контроль забезпечення невідворотності покарання за порушення виборчого законодавства.

3. Ефективна і доброчесна Центральна виборча комісія. Для цього необхідно:

- ◆ Інституціоналізувати співпрацю експертної спільноти та громадськості із Центральною виборчою комісією шляхом створення при органі Громадської ради.
- ◆ Сприяти підвищенню кадрової спроможності Центральної виборчої комісії та якості прийнятих нею рішень.
- ◆ Забезпечити постійний контроль за ефективністю й доброчесністю діяльності Центральної виборчої комісії.
- ◆ Виключити можливість безстрокового обіймання членами Центральної виборчої комісії їхніх посад.

Реалізація державної політики

Зміна виборчої системи. За цим напрямком у квітні 2016 року голова Верховної Ради України Андрій Парубій створив робочу групу. Вона мала розпочати системний, прозорий та інклюзивний діалог між політиками й експертами щодо основних цілей, що мають бути досягнуті при переході до застосування на парламентських виборах пропорційної виборчої системи

з відкритими списками, а також основних елементів цієї системи (величина округів, виборчого бар'єру, можливість самовисування, форма виборчого бюлетеня, спосіб голосування, порядок конвертації голосів у мандати). До складу робочої групи увійшли провідні українські експерти, науковці, представники всіх парламентських фракцій та міжнародних організацій.

Група провела сім засідань, на яких обговорила всі зареєстровані проекти виборчих законів і кодексів. За підсумками діяльності групи, голова Верховної Ради звернувся до фракцій Парламенту з проханням визначитися щодо підтримки того чи іншого законопроекту. Станом на кінець 2016 року рішення прийняла лише фракція «Самопоміч».

Стабільність виборчого законодавства. Як вже зазначалося раніше, у Верховній Раді України зареєстровані два проекти Виборчих кодексів, які понад два роки не розглядалися профільним комітетом. Жодної діяльності органи влади не провадили.

Невідворотність покарання за виборчі злочини. Самостійно органи державної влади не проводили відкритих заходів і самостійно не пропонували законодавчих ініціатив. Частковий виняток – Міністерство внутрішніх справ, яке взяло участь у спільній робочій групі з громадськими організаціями (ОПОРА, Інститут майбутнього), що працювала над удосконаленням законодавчої бази щодо виборчих злочинів та невідворотності покарання за їх скоєння. Результати діяльності робочої групи будуть презентовані навесні 2017 року.

Ефективна й добросовісна Центральна виборча комісія. Протягом 2016 року відбулися певні події, спрямовані на зміну складу Центральної виборчої комісії. Однак активізація політичних сил сталася дещо раніше, а саме – після заяви Президента України 30 жовтня 2015 року. Він наголосив, що після оголошення результатів місцевих виборів очікує від парламентських фракцій пропозицій для проведення консультацій щодо персонального складу Комісії. На початку листопада 2015 року голова Верховної Ради В. Гройсман дав доручення фракціям у тижневий термін визначитися з кандидатурами до складу Центральної виборчої комісії. Втім, за тиждень доручення виконано не було. 16 листопада 2015 року Вищий адміністративний суд України визнав протиправною бездіяльність Президента України щодо невнесення кандидатур до складу ЦВК. Протягом осені цього ж року парламентські фракції подали для консультацій 30 кандидатур. Практично півроку тривали консультації Президента з фракціями Парламенту.

21 квітня 2016 року фракція Опозиційного блоку відкликала свої шість кандидатур, а натомість внесла одну. 3 червня Президент оголосив про внесення кандидатур до складу ЦВК⁵, при цьому кандидатури від фракцій «Батьківщини», Радикальної партії та Опозиційного блоку, а також групи «Воля народу» враховані не були. 7 червня фракція «Народного Фронту» виступила з критикою подання Президента у зв'язку з тим, що з чотирьох осіб, які фігурували в ньому, на фракції розглядалися двоє. А з трьох осіб, запропонованих фракцією, враховано лише одну кандидатуру. Тому фракція «Народного фронту» вирішила не підтримувати подання Президента. 15 червня фракція партії «Батьківщина» оголосила, що не голосуватиме за запропоновані Президентом кандидатури. Від липня і до кінця 2016 року більше ніяких змін не відбулося, за винятком того, що в лютому 2017 року завершився термін повноважень ще одного члена ЦВК. Заходи, здійснені органами влади, не призвели до жодних змін, спрямованих на досягнення цілей реформи.

Зміна виборчої системи. Ця ціль не була досягнута з кількох причин. По-перше, голова Верховної Ради не надав офіційного статусу робочій групі, яка працювала під його керівництвом. По-друге, фракції Парламенту, окрім однієї, не визначилися з основними параметрами виборчої системи, яку можна було б винести на голосування Парламенту. По-третє, профільний парламентський комітет не розглядав на своєму засіданні зареєстровані проекти законів.

Стабільність виборчого законодавства. Фактична відмова Верховної Ради України від голосування за проекти Виборчих кодексів пояснюється тим, що парламентські фракції не змогли досягти єдності позицій щодо запровадження будь-якої виборчої системи на парламентських виборах. Без такої єдності прийняття Виборчого кодексу видається недоцільним, оскільки кодексом регулюються і виборчі системи, які мають застосовуватися й на місцевих виборах. Окремі депутати та експерти вважають, що перед запровадженням Кодексу слід апробувати виборчу систему під час чергових парламентських виборів, проаналізувати її ефективність і лише після апробації поширювати цю систему на рівень обласних, міських і районних рад.

Невідворотність покарання за виборчі злочини. Оскільки органи влади самостійно практично нічого не робили, то саме їхня бездіяльність і є головною причиною відсутності поступу в цьому напрямку реформи.

Ефективна і доброчесна Центральна виборча комісія. Процес призначення нового складу ЦВК є доволі складним, багатоступеневим і вимагає серйозної координації як між парламентськими фракціями та групами, так і всього Парламенту з Президентом. Для призначення нових членів ЦВК парламентським фракціям і групам необхідно запропонувати кандидатури для консультацій, Президентові – провести

консультації із фракціями й групами та внести подання на звільнення членів ЦВК і призначення нових, профільному парламентському комітету – розглянути подання, а Парламенту – проголосувати за кожну кандидатуру окремо. За таких умов результативного голосування можна досягти, якщо інтереси кожної фракції та групи враховуються, не зважаючи на те, що врахування кандидатур, запропонованих фракціями, є правом, а не обов'язком Президента. Саме неналежно проведені консультації Президента із фракціями та групами стали основною причиною затягування зміни складу ЦВК.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Президент України. Передусім зацікавлений у прийнятті такого виборчого законодавства (а особливо виборчої системи), яке збереже вплив Президента на Верховну Раду – іншими словами, дозволить сформувати пропрезидентську більшість. Крім того, Президент зацікавлений у формуванні такого складу ЦВК, де більшість членів не будуть відверто опозиційно налаштованими до Президента. Протягом 2016 року після довгих консультацій Президент вніс подання на заміну 11 членів ЦВК, однак його розгляд затягується Парламентом. Взаємодію з іншими стейкхолдерами не можна вважати ефективною, оскільки суттєвого просування в досягненні цілей виборчої реформи не відбулося.



Голова Верховної Ради Андрій Парубій. У 2016 році відзначився ініціативою зі створення робочої групи. Вона повинна була підтримувати діалог між політиками та експертами щодо основних цілей, які мають бути досягнуті при переході до застосування на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Група стала, фактично, єдиним майданчиком для взаємодії стейкхолдерів, що діяв на постійній основі. Назвати ефективним цей майданчик складно, оскільки групі не вдалося напрацювати проекти рішень, які були б схвалені іншими стейкхолдерами.



Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя. Цей комітет є профільним для законопроектів, що стосуються виборчої тематики. Протягом 2016 року комітет відкладав розгляд виборчих законопроектів та скерування їх до сесійної зали. У лютому 2017 року своїм рішенням розблокував проходження реформи, але не визначився щодо суті жодного із проектів і усунувся від її просування, порекомендувавши депутатам «визначитися щодо кожного законопроекту шляхом голосування».



Парламентські фракції. Зацікавлені у забезпеченні для своїх партій найбільш сприятливої виборчої системи, а також власного представництва у ЦВК. Фракції Верховної Ради не висували протягом року жодних нових законодавчих ініціатив у виборчій сфері, оскільки зареєстровані

проекти виборчих законів не розглядалися профільним комітетом. Проте у 2016 році фракції подали кандидатури до складу ЦВК для консультацій із Президентом. Належний рівень взаємодії продемонструвала лише одна фракція – «Самопоміч». Погодилася на внесення від свого імені кандидатури до складу ЦВК, запропонованої громадянським суспільством, провела відкрите обговорення проектів виборчих законів із запрошенням експертів та авторів законопроектів. Виконала доручення голови Верховної Ради і визначилася з підтримкою одного з виборчих законопроектів, а також провела зустріч із претендентами на посади членів ЦВК.



Депутати-мажоритарники. Оскільки, за чинним законом, 225 народних депутатів обираються в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості, такі депутати зацікавлені у збереженні мажоритарної складової у виборчій системі. Переважна більшість депутатів-мажоритарників не виявляє жодних ініціатив у напрямку реформування виборчого законодавства. Основна причина пасивності та відсутності взаємодії з іншими стейкхолдерами – зацікавленість у збереженні статус-кво.



Громадські організації. Найактивнішими в просуванні реформи були переважно організації, об'єднані у групу з реформи виборчого законодавства Реанімаційного Пакету Реформ⁶. Це Громадянська мережа ОПОРА, Інтерньюз-Україна, Український незалежний центр політичних досліджень, Інститут виборчого права, а також Платформа прав людини. Громадські організації зацікавлені у здійсненні виборчої реформи за визначеними громадянським суспільством параметрами. Протягом 2016 року експерти групи РПР висунули низку ініціатив, зокрема щодо створення робочої групи головою Верховної Ради і майже всі увійшли до її складу, а також щодо проведення фракційних обговорень виборчих законопроектів. Громадянська мережа ОПОРА зареєструвала петицію до Президента⁷ щодо оновлення складу ЦВК. Також організації-учасниці групи РПР провели низку круглих столів, наукових конференцій, міжнародних конференцій, громадських обговорень, присвячених виборам і виборчому законодавству, а також неодноразово виступали зі спільними публічними заявами та зверненнями.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги. Зацікавлені в дотриманні Україною міжнародних зобов'язань у царині проведення виборів. Найбільш активними в обговоренні реформи були Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) та Офіс Ради Європи в Україні (Венеційська комісія). Міжнародні організації, як і громадські, взаємодіяли з іншими стейкхолдерами шляхом участі в діяльності робочої групи при голові Верховної Ради, організації та підтримки майданчиків для обговорення різних аспектів реформи, організації зустрічей політиків та українських експертів із міжнародними експертами.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Зважаючи на те, що Президента і більшість народних депутатів України влаштовують і нинішня виборча система, і чинні закони про вибори народних депутатів України та про вибори депутатів місцевих рад, і теперішній склад ЦВК, єдиними, хто зацікавлений у проведенні виборчої реформи, є значна частина суспільства, громадські та міжнародні організації. З огляду на це, основні зусилля при просуванні реформи слід зосередити не стільки на розробці та обговоренні законопроектів, скільки на адвокуванні зареєстрованих.

Основні заходи, які слід здійснити у 2017 році, мають бути спрямованими на:

- ◆ Організацію широкої громадської коаліції на підтримку пропорційної виборчої системи з відкритими списками;
- ◆ Розробку та реалізацію широкої просвітницької кампанії щодо особливостей виборчої системи з відкритими списками;
- ◆ Організацію адвокаційних кампаній, спрямованих на народних депутатів та Президента;
- ◆ Активізацію роботи із засобами масової інформації щодо роз'яснення суті реформи.

Однак, слід враховувати, що станом на початок березня існують два ймовірні варіанти розвитку подій навколо виборчої реформи.

Суть першого полягає в тому, що жоден із проєктів виборчих законів, зареєстрованих у Парламенті, не отримає більшості голосів, а це значить, що вся діяльність із просування виборчої реформи має розпочатися заново. За цих умов громадянське суспільство та експерти повинні бути готові розпочати діяльність «з чистого аркуша».

Другий варіант розвитку подій може полягати в тому, що Парламент не голосуватиме виборчі законопроекти невизначений час. При цьому основні стейкхолдери в Парламенті всіляко декларуватимуть свою підтримку відкритим спискам. Тактика затягування з прийняттям рішення є цілком можливою, що засвідчує досвід 3-річного непризначення нового складу Центральної виборчої комісії. За цих умов необхідно планувати й реалізовувати акції прямої дії.

Оскільки недосконалість виборчого законодавства слугує однією із підвалин для політичної корупції в Україні, є вкрай доцільним, щоб за ходом виконання зобов'язань стосовно реформування виборчого законодавства слідувало ширше коло міжнародних організацій і програм технічної допомоги українському Урядові.

Перелік посилань

1. Моніторинг прогресу реформ 2016 – Національна рада реформ: http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf
2. Експерти про реформи – Фонд «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва // <http://dif.org.ua/article/eksperti-pro-reformi>
3. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
4. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
5. Президент вніс новий склад ЦВК депутатам – Українська правда // <http://www.pravda.com.ua/news/2016/06/3/7110687/>
6. Реформа виборчого законодавства – Реанімаційний Пакет Реформ // <http://rpr.org.ua/groups-rpr/05reforma-vyborchoho-zakonodavstva/>
7. Петиція про оновлення складу Центральної виборчої комісії // <https://petition.president.gov.ua/petition/23389>

Реформа органів правопорядку



7,7%

колишніх
міліціонерів

підлягають звільненню зі служби за підсумками атестації, решта продовжують працювати на різних посадах у Нацполіції

(Нацполіція, жовтень 2016)

Пріоритетом

№5

у рейтингу нагальності реформ називають експерти реформу правоохоронної системи та прокуратури

(Демініціативи, грудень 2016)



46%

українців

довіряє новій патрульній поліції. Іншим органам поліції довіряє 23% громадян, а прокуратурі – 12%

(Демініціативи, грудень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Система органів правопорядку в Україні переживає довгу трансформацію з радянської системи органів внутрішніх справ, спрямованих на захист безпеки держави, на органи правопорядку європейського зразка, які мали б орієнтуватись на надання послуг населенню та дотримання прав людини.

Після Революції Гідності як суспільство, так і експертне та наукове середовище очікувало на політичну волю для здійснення необхідних реформ, однак, попри значні здобутки в окремих питаннях, правоохоронна система в цілому залишається не тільки нереформованою, а й такою, що протидіє спробам реального вирішення системних проблем і подолання негативних чинників, що призводять до порушення прав людини.

У 2014 році розпочалась реформа міліції, яка була більш орієнтована на інтереси самого відомства, аніж на потреби населення. 2 липня 2015 року Верховна Рада ухвалила новий Закон «Про Національну поліцію» (на заміну Закону «Про міліцію» від 1990 року), який набрав чинності 7 листопада 2015 року. Закон

містить багато позитивних положень, зокрема, про деполітизацію поліції, сервісний характер її роботи тощо. Експерти Ради Європи відзначили закон як «детальний і комплексний, зокрема стосовно кадрових питань». Нова патрульна служба, що з'явилася на вулицях українських міст, своєю повсякденною роботою повернула громадянам віру в можливість справжніх системних змін у державі. Водночас новий закон про поліцію містить низку суттєвих недоліків, на які вказують і представники експертного середовища, і Рада Європи. Це відсутність конкурсного відбору на всі посади, збереження квазімілітарних звань у системі поліції тощо.

Гострою проблемою залишається низька ефективність органів досудового розслідування та системні порушення прав людини у сфері кримінальної юстиції. Основні заходи – запровадження інституту детективів, кримінальних проступків, нової системи оцінки ефективності роботи слідчо-оперативних підрозділів, приведення ОРД та НСРД у межах КПК до європейських стандартів, які передбачені документами

в галузі державної політики – не виконані, а реальних кроків до цього органами влади не зроблено. Від запровадження інституту кримінальних проступків залежить рівень навантаження на слідчі та оперативні підрозділи, дієвість кримінального закону та дотримання принципу невідворотності покарання, а отже, й ефективність діяльності органів кримінальної юстиції в цілому.

Реформування органів прокуратури залишається одним із невиконаних зобов'язань України перед Радою Європи ще з 1995 року. Довгий час залишався чинним Закон «Про прокуратуру» від 1991 року, який зберігав централізовану, мілітаризовану структуру пострадянської прокуратури із внутрішнім безумовним підпорядкуванням прокурорів своїм керівникам та намаганням охопити суцільним наглядом усі сфери життєдіяльності людини, суспільства й держави. Новий закон «Про прокуратуру» ухвалили 14 жовтня 2014 року. Він, зокрема, передбачає позбавлення прокуратури функцій загального нагляду, передання функцій досудового розслідування новому органу – Державному бюро розслідувань, проведення конкурсу на посади в новостворених місцевих прокуратурах у всіх регіонах країни та появу органів прокурорського самоврядування.

Однак через два роки після ухвалення нового закону мета повноцінної реформи прокуратури досі не досягнута. У результаті конкурсу, проведеного в 2015 році, 84% колишніх керівників районних прокуратур були знову призначені Генпрокурором на посади керівників новостворених місцевих прокуратур. Утворені прокурорами органи прокурорського самоврядування зберігають високу лояльність до Генерального прокурора, таким чином залишаючи прокуратуру інструментом у руках політичної влади. Набуття повноважень цими органами відтерміновано до 15 квітня 2017 року, а прокуратура як орган влади в цілому закривається від будь-яких можливих реформ.

Прокуратура залишається політично заангажованим органом, який сформований зі старих кадрів. Вона імітує реформи шляхом запровадження неефективних органів прокурорського самоврядування, а

запровадження перевірки доброчесності прокурорів не дало жодних реальних результатів.

Державне бюро розслідувань (ДБР) досі не сформоване та не почало роботу, а конкурс на посаду директора та його заступників супроводжується низкою порушень законодавства, що ставить під сумнів легітимність майбутнього керівництва цього органа. Таким чином, справи проти правоохоронців, суддів і високопосадовців досі розслідують слідчі органів прокуратури. На низьку ефективність такого розслідування неодноразово вказували міжнародні інституції, оскільки досудове розслідування справи та процесуальне керівництво в межах одного органа влади містить у собі системний конфлікт інтересів.

Державна політика у сфері органів правопорядку вже багато років декларує рух до європейських стандартів та інститутів. Такий курс відображений у ключових документах у галузі реформи органів правопорядку останніх років, серед яких можна виділити:

1. Угоду про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року.

2. Розпорядження КМУ №1118-р від 22 жовтня 2014 року «Питання реформування органів внутрішніх справ», яким схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ.

3. Указ Президента №92/2016 від 04 березня 2016 року, яким затверджено Концепцію розвитку сектора безпеки й оборони України.

4. Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента №501/2015, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України №1393-р, яким ухвалено план дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року.

5. Концепцію реформування кримінальної юстиції України, затверджену Указом Президента України від 8 квітня 2008 року, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 року №1153-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» та ч. 1 Розділу X Прикінцевих положень Кримінального процесуального кодексу (2012).

Реалізація державної політики

Реформа органів внутрішніх справ. Реформа поліції в 2016 році мала несистемний характер внаслідок відсутності детальної, покрокової дорожньої карти здійснення реформи (плану реалізації) у вигляді єдиного системного й цілісного документа¹. Окрім цього, говорячи про план дій керівника Національної поліції на посаді – концепцію «100 днів якості Національної поліції України», доводиться стверджувати, що ні в цей період, що охоплював перші місяці року, ні за весь рік її не вдалось втілити і на третину².

Ключовими заходами у сфері державної політики слід визнати:

а) *Наближення законодавства у сфері поліцейської діяльності до європейських стандартів.* Основними зауваженнями Ради Європи до Закону про Національну поліцію є: відсутність конкурсів на всі посади в поліції; аналоги військових звань у поліцейських і непрозорий порядок їх присвоєння; непропорційне застосування окремих поліцейських заходів – перевірки документів в осіб, вилучення майна, обмеження пересування особи та проникнення до приватного володіння, а також застосування зброї і спеціальних засобів та інші; необмеженість строків зберігання інформації в базах даних поліції тощо (всього 29 зауважень). На початку липня було зареєстровано законопроект №4753, який спрямований на виконання рекомендацій, що містяться у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи³. При цьому народні депутати блокують ухвалення цього законопроекту, а поліція радше говорить про законодавчі ініціативи щодо «презумпції правоти поліцейського» (Арсен Аваков), аніж прав людини та наближення до європейських стандартів поліцейської діяльності.

б) *Атестування (переатестація) поліції.* Вищезгаданими документами передбачено створення нової системи атестації поліцейських з урахуванням міжнародного досвіду, яке було частково реалізовано в 2016 році. На жаль, через низку організаційних проблем і недоліків законодавчого регулювання результатом атестування стало звільнення лише 7,7%

поліцейських, що показало низьку ефективність атестування та неефективне використання ресурсів, які були на нього витрачені. Окрім того, частина зі звільнених за результатами атестування поліцейських поновилась через суди внаслідок проблем у підзаконному нормативно-правовому акті – Наказі №1465 МВС України – на підставі якого комісії ухвалювали рішення про звільнення⁴.

в) *Реформування органів досудового розслідування та карного розшуку поліції.* Ця частина залишається найскладнішим елементом реформи поліції, оскільки перебуває у взаємозалежності з іншими органами в системі кримінальної юстиції та залишається найбільш радянським інститутом, який досягає своєї фактичної ефективності за рахунок порушення прав людини. Саме тому вищезгадані стратегічні документи передбачають низку змін, основними з яких є утворення інституту детективів (поєднання функцій слідчого та оперуповноваженого).

У 2016 році було озвучено лише бажання керівництва поліції на найвищому рівні запровадити інститут детективів, однак суттєвих кроків, концепцій чи інших дій зроблено не було. При цьому розв'язання проблеми потребує значних зусиль інституційного характеру, насамперед зменшення навантаження на слідчих і запровадження нової системи оцінки ефективності роботи слідчо-оперативних підрозділів. Не дивлячись на скасування Наказу №334 МВС України, яким встановлювалася радянська система оцінки, центральним показником якої була динаміка «розкриття» злочину, що призводить на практиці до його напрацювання незаконним шляхом, така система продовжує існувати і в поліції⁵.

Окремо варто зазначити, що п. 1.2 Розділу V Коаліційної угоди передбачає розмежування оперативно-розшукової діяльності поза рамками кримінальних проваджень та в рамках кримінальних проваджень – гласних і негласних слідчих (розшукових) дій, яке стало предметом дискусій у науковому та експертному середовищі. В 2016 році народні депутати не проголосували за проект Закону «Про

оперативно-розшукову діяльність» №4778 від 03 червня 2016 року. Законопроект не був прийнятий, оскільки попри декларування синхронізації ОРД та процесуальної діяльності, яка здійснюється відповідно до КПК, він не був орієнтований на європейські стандарти та містив низку загроз для прав і свобод людини. У квітні 2017 року в Парламенті зареєстрований аналогічний законопроект №6284, автори якого мають намір ще надовго зберегти життя радянському інституту ОРД. Цей законопроект, на жаль, так само не відповідає європейським стандартам щодо негласної діяльності, яка здійснюється органами правопорядку і загалом не вирішує наявних проблем у цій площині.

г) *Створення Управління забезпечення прав людини Національної поліції та забезпечення прав затриманих осіб.* У 2016 році було створено Управління забезпечення прав людини (УЗПЛ), діяльність якого спрямована на контроль за дотриманням прав і свобод людини в діяльності департаментів, відділів і відділків поліції, спеціальних установ та конвойних підрозділів, безпосередньо поліцейськими. На сьогодні перед УЗПЛ стоїть низка складних завдань, спрямованих на налагодження координації роботи зі скаргами громадян із внутрішньою безпекою та інспекцією з особового складу, прокуратурою, а також інформаційно-аналітична, просвітницька та інша діяльність. Також документами у сфері державної політики, згаданими вище, передбачено запровадження додаткових заходів щодо забезпечення прав затриманих і заарештованих осіб відповідно до європейських норм, зокрема, практики відеофіксації першого допиту затриманого та єдиного електронного протоколу (custody records), а також індивідуальних пакетів для зберігання речей затриманих. На жаль, у 2016 році такі завдання не виконані, хоча відповідна концепція була озвучена поліцією та вже є низка напрацювань для її реалізації.

г) *Деполітизація поліції.* Утворення 2015 року Національної поліції як окремого органа виконавчої влади у системі МВС стало значним кроком у деполітизації поліції. Відповідно до європейських стандартів роботи органів правопорядку, в основу нового Закону

«Про Національну поліцію» було закладено модель розподілу функцій міністра-політика та керівника Нацполіції-менеджера. Однак у Законі закріплені норми, які значно обмежують повноваження керівника Нацполіції – адже призначення на ключові посади (керівників і заступників керівників структурних підрозділів центрального апарату, керівників територіальних органів) мають бути погоджені із міністром-політиком. Це спричинило низку непрозорих призначень на керівні посади в поліції протягом 2016 року⁶.

д) *Реформа системи освіти поліцейських.* Розробка сучасної європейської моделі освіти поліцейських за ступеневим принципом із коледжами як основними закладами освіти, реорганізація системи надання вищої освіти навчальними закладами в системі МВС та інші заходи з реформування системи професійної підготовки та освіти поліцейських не були виконані. При цьому, за винятком патрульної поліції, підготовка нових кадрів і підрозділів продовжує здійснюватися за старими програмами й методиками, що призводить до низького рівня професійної підготовки поліцейських і неготовності виконувати належним чином покладені на них завдання.

е) *Антикорупційні питання.* Стратегією реформування ОВС передбачено зміну структури оплати з 3-складової (оклад, вислуга, надбавки/премії) на 2-складову (оклад+вислуга) для ліквідації суб'єктивних компонентів при встановленні платні та підвищення незалежності персоналу від керівництва й корупційних схем, що не було виконано в 2016 році. Окрім цього, поліцію охорони не було ліквідовано всупереч Коаліційній угоді і вона залишається монополістом на ринку охоронних послуг, а також через неї реалізується низка корупційних схем у поліції.

Реформування прокуратури. Важливою подією у сфері реформування прокуратури стало ухвалення 2 червня 2016 року змін до Конституції України в частині правосуддя, якими також суттєво обмежено функції прокуратури. Мова йде про позбавлення її невластивих функцій, що дозволяє прокурорам сфокусуватися на підвищенні ефективності основного напрямку їхньої роботи – підтримці державного обвинувачення.

Згідно з пунктом 9 перехідних положень Конституції, з моменту створення окремого органу – Державного бюро розслідувань – прокуратура буде позбавлена функції слідства, а відповідні слідчі підрозділи будуть ліквідовані.

У 2016 році були створені органи прокурорського самоврядування – проведена Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, обрані Рада прокурорів України та Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, які мали стати незалежними від прокурорського керівництва. Однак їхню незалежність неможливо забезпечити без оновлення кадрів органів прокуратури шляхом відкритого конкурсу чи переатестації. Адже делегати на конференцію прокурорів визначаються Генеральною прокуратурою, регіональними та місцевими прокуратурами⁷, основний склад яких залишився незмінним із часів Януковича, а керівники були призначені на посади ще Генпрокурором Віктором Шокіним у грудні 2015 року.

У 2016 році було призначено нового Генерального прокурора України – Юрія Луценка, який заявив, що реформуватиме прокуратуру. Зокрема, він оголосив плани щодо перегляду результатів конкурсного добору на посади місцевих прокурорів, який міг би допустити зовнішніх працівників до системи. Однак жодних кроків у цьому напрямку протягом року так і не було зроблено.

Водночас із 15 квітня на виконання нового закону «Про прокуратуру» мала запрацювати Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (КДКП) – орган, який проводить усі конкурси на посади в органах прокуратури, зокрема, й найвищі, та звільняє прокурорів шляхом притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Однак початок роботи цього органу було відтерміновано до 15 квітня 2017 року.

Також, говорячи про «фасадні реформи», не можна не оминати увагою інститут перевірки доброчесності прокурорів, запроваджений у 2016 році. Він полягає у заповненні спеціальної анкети із семи пунктів із декларацією того, що прокурор: *не вчиняв дій, які порочать звання прокурора; своєчасно задекларував майно у встановленому порядку; рівень його життя відповідає наявному майну та доходам; не здійснював*

незаконного втручання у роботу іншого прокурора.

При цьому заповнення анкет доброчесності є звичною практикою в державних, а тим більше правоохоронних органах США, Канади та європейських країн. Там такі анкети складаються з декількох десятків аркушів дуже конкретних запитань – крім детальних питань про фінансовий стан особи та її близьких родичів, також про місця проведення відпочинку та джерела його оплати, середню дозу алкоголю на тиждень, випадки керування транспортом у стані сп'яніння, незаконне полювання та багато іншої інформації про обставини особистого життя⁸.

На жаль, в українському варіанті реалізації цього інституту ми отримали самі декларації, а не реальний механізм боротьби із корупцією та зловживаннями в органах прокуратури. Адже результатом майже піврічної роботи з перевірки понад десяти тисяч прокурорів на доброчесність стало оголошення аж п'яти суворих доган.

Утворення Державного бюро розслідувань. Важливою реформою в сфері органів правопорядку має стати утворення Державного бюро розслідувань – головного контролера за всіма правоохоронцями, високопосадовцями і суддями. Слідчі цього новоствореного органу розслідуватимуть усі злочини (крім тяжких корупційних), вчинені будь-яким правоохоронцем, зокрема, і детективом НАБУ. Йдеться, зокрема, про зловживання службовим становищем, катування, дорожньо-транспортні пригоди, що призвели до тяжких наслідків тощо.

У 2015 році ухвалений Закон України «Про Державне бюро розслідувань», однак цей орган досі не розпочав свою діяльність. У 2016 році запрацювала конкурсна комісія з відбору директора ДБР та його заступників, робота якої супроводжується прямими порушеннями вимог законодавства, що може перешкодити своєчасному й прозорому формуванню ДБР. Адже будь-які рішення комісії, прийняті в нинішньому складі, можна буде оскаржити в суді⁹. Зокрема, двоє членів комісії не змогли підтвердити наявності у них вищої юридичної освіти, що є обов'язковою кваліфікаційною вимогою для членів комісії. Їхня участь у проведенні співбесід та подальшому прийнятті рішень

ставитиме під сумнів легітимність усього процесу призначення керівництва ДБР.

Іншими порушеннями є неоприлюднення автобіографії та декларації про майно кандидатів, поданих ними для участі у конкурсі, відсутність вільного доступу до інформації про кандидатів тощо. Саме директор ДРБ і його заступники мають стати гарантом незалежності та аполітичності ДБР, вони відповідальні за набір працівників і формування структури цього органа, тому прозорість конкурсу є критично важливою.

Запровадження інституту кримінальних проступків. Запровадження інституту кримінальних проступків передбачено більшістю документів у сфері державної політики, які були згадані вище, та полягає у виокремленні злочинів невеликої тяжкості в окрему

категорію правопорушень зі спрощеною процедурою розслідування, як це передбачено в КПК. Це сприятиме розвантаженню прокурорів і слідчих, дозволить їм витратити більше часу на роботу зі складнішими справами, а простіші розслідувати, не списуючи тонни паперу на непотрібні бюрократичні процедури¹⁰.

Відповідний законопроект №2897 досі перебуває у Верховній Раді України без жодного руху, а керівництво правоохоронних органів лише декларує свої наміри щодо форсування запровадження цього інституту. В 2016 році як міністр внутрішніх справ, так і новий Генеральний прокурор декларували пріоритетність цього напрямку реформ, однак такі декларації не знайшли втілення у життя у вигляді створення робочих груп, пошуку консенсусу в експертному та науковому середовищі тощо.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Органи влади та органи правопорядку. Суттєвою проблемою у сфері реформування органів правопорядку є відсутність єдиного майданчика для обговорення та узгодження стратегій реформування у різних відомствах. Ані Верховна Рада, ані Кабінет Міністрів, ані Адміністрація президента України не взяли на себе відповідальність за розробку та впровадження комплексного бачення реформи. А відсутність узгодженого «адвоката» реформ призводить до спорадичних дій і перетворення сфери реформ на боротьбу між різними політичними силами. Так, керівництво МВС та Генеральної прокуратури орієнтується скоріше на політичну кон'юнктуру, ніж на реальне управління та реформування ввірених їм відомств. Попри широке залучення міжнародної технічної підтримки якості та ефективності заходів, що вживались цими органами, є низькою – «імітація реформ» стала їхньою ключовою діяльністю.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги. Міжнародні інституції, насамперед Консультативна місія Європейського Союзу (EUAM), були масштабно задіяні у реформуванні органів правопорядку. При цьому вони стали радше інструментом для «імітації реформ», ніж реальним гравцем, який визначає курс та обсяг реформ. Понад те, їхні уявлення про те, що відбувається у галузі реформ, значною мірою формуються з боку самих органів влади, які не бажають звертати увагу на вирішення реальних проблем. Водночас оцінка розроблених та ухвалених різними органами влади документів з боку експертів Ради Європи здебільшого залишається поза увагою.



Експертне середовище. Експертне середовище залишається чи не єдиним джерелом комплексного бачення реформ кримінальної юстиції та органів правопорядку. Так, за останній рік експерти робочої групи з реформи органів правопорядку Реанімаційного Пакету Реформ¹¹ за пропозиціями різних стейкхолдерів були залучені до розробки переважної більшості прогресивних законодавчих змін. Водночас завдяки зусиллям громадянського суспільства й міжнародних партнерів України була зупинена низка шкідливих законодавчих змін, розроблених різними органами влади.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Верховній Раді України:

- ♦ ухвалити проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (щодо виконання рекомендацій, які містяться у коментарях Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи) №4753 від 02 червня 2016 року;
- ♦ ухвалити проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків №2897 від 19 травня 2015 року;
- ♦ замінити члена конкурсної комісії з відбору директора ДБР, призначеного Верховною Радою, на таку особу, яка відповідає б вимогам закону та отримала б підтримку від громадянського суспільства й експертного середовища.

Кабінету Міністрів України:

- ♦ на виконання ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» ухвалити Постанову, якою буде встановлена нова система оцінки ефективності роботи поліції, що ґрунтується на рівні довіри громадян;
- ♦ змінити структуру оплати роботи поліцейського з трискладової (оклад, вислуга, надбавки/премії) на двоскладову (оклад, вислуга);
- ♦ розробити стратегію та план дій, спрямований на вилучення поліції охорони зі структури поліції, ліквідацію поліції охорони як територіального

органа Національної поліції та врегулювання питання із надання послуг охорони державними установами;

- ♦ замінити члена конкурсної комісії з відбору директора ДБР і його заступників, призначеного Кабінетом Міністрів, на таку особу, яка відповідає б вимогам закону та отримала б підтримку від громадянського суспільства й експертного середовища.

МВС та Національній поліції України

- ♦ підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів для схвалення та реєстрації у Верховній Раді законопроект, який дозволить об'єднати функції слідчого й оперуповноваженого поліції в єдиного детектива;
- ♦ налагодити роботу атестаційних, поліцейських і дисциплінарних комісій (передбачені проектом Закону «Про Дисциплінарний статут Нацполіції») належним чином;
- ♦ запровадити нову систему оцінки ефективності роботи поліції, насамперед у слідчо-оперативних підрозділах;
- ♦ надати достатньо повноважень і гарантії незалежності Управлінню забезпечення прав людини для здійснення покладених на нього завдань;
- ♦ розробити стратегію (разом з іншими органами, що здійснюють ОРД) та розпочати реформу системи поліцейської освіти.

Генеральній прокуратурі України:

- ♦ забезпечити реальну роботу та незалежність діяльності органів прокурорського самоврядування з 15 квітня 2017 року відповідно до закону;
- ♦ розробити та запровадити нову систему оцінки ефективності роботи прокурора;
- ♦ розробити та запровадити реальний інститут таємної перевірки прокурорів на доброчесність;
- ♦ здійснити кадрове оновлення місцевих,

регіональних прокуратур і Генеральної прокуратури на основі відкритих і прозорих конкурсів на всі посади, включно із керівниками.

Державному бюро розслідувань:

- ♦ Директору ДБР та його заступникам у найкоротший строк після обрання сформувати структуру цього органа та набрати професійних співробітників у порядку, встановленому законом.

Перелік посилань

1. Крищенко С. Реформа органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень – Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). 2015. – С. 10.
2. Євген Крапивін. Концепція «100 днів якості Національної поліції»: невиконані обіцянки? – «Поліція під контролем» // <http://police-experts.info/2016/12/29/kontseptsiya-100-dniv-yakosti-natsionalnoji-politsiji/>
3. Олександр Банчук. Борги міністра Авакова українському суспільству – Українська правда // <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/09/23/7121407/>
4. 7.7% звільнених поліцейських: як розуміти результати атестації?, – Експертна група «Поліція під контролем» // <http://police-experts.info/2016/10/12/7-7-zvilnennyh-politsejskyh-yak-rozumity-rezultaty-atestatsiji/>
5. Дет. див.: Оцінка ефективності роботи поліції в Україні: від «палиць» до нової системи (на прикладі органів досуд. розслідування). Науково-практичне видання / Крапивін Є. О. – Київ : Софія-А, 2016. – 120 с.; Дотримання прав вразливих груп населення (наркозалежні та працівники комерційного сексу) у діяльності правоохоронних органів : [аналіт. звіт за результатами дослідження] / Авт. кол. Ю. Белоусов, З. Швець, В. Семенюк, В.Чупров, С. Швець. – К.: Паливода А.В., 2016. – 96 с.
6. Громадськість вимагає гарантій незалежності від політичного впливу для майбутнього керівника Національної поліції – Реанімаційний пакет реформ // <http://rpr.org.ua/news/hromadskist-vymahaje-harantij-nezalezhnosti-vid-politychnoho-vplyvu-dlya-majbutnoho-kerivnyka-natsionalnoji-politsiji/>
7. Віталій Касько. Новий генпрокурор: і не генеральний і не прокурор, або як заговорили реформу – Українська правда // <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/04/15/7105674/>
8. Андрій Слюсар. Перевірка на доброчесність прокурорів: подробиці «великої чистки» – Українська правда // <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/08/4/7116848/>
9. РГП попереджає про загрозу несвоєчасного та непрозорого створення Державного бюро розслідувань // <http://rpr.org.ua/news/rpr-poperedzhaje-pro-zahrozu-nesvojechasnoho-ta-neprozeroho-stvorenniya-derzhavnoho-byuro-rozsliduvannya/>
10. Олександр Банчук: 15 завдань для нового генпрокурора – Українська правда // <http://www.pravda.com.ua/columns/2016/05/30/7110142/>
11. Реформа органів правопорядку – Реанімаційний Пакет Реформ // <http://rpr.org.ua/groups-rpr/06reforma-orhaniv-pravoporyadku/>

Для чого потрібне і як працюватиме Державне Бюро Розслідувань (ДБР)



Центральний орган виконавчої влади, що виявляє, розкриває і розслідує найбільш небезпечні злочини та злочини, що вчинюються специфічними суб'єктами

Злочини, підслідні ДБР

найбільш небезпечні злочини

Злочини злочинних організацій

Злочини, пов'язані з тероризмом

Особливо тяжкі насильницькі злочини



злочини зі специфічними суб'єктами

Катування і суміжні з цим злочини вчинені слідчими органів внутрішніх справ, Служби безпеки, НАБ, а також прокурорами

Корупційні злочини, вчинені працівниками НАБ і прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури

Військові злочини

Крім розслідування злочинів, на ДБР покладається:

запобігання організованій злочинній діяльності, терористичним, іншим особливо тяжким насильницьким злочинам — з метою **забезпечення безпеки людини і суспільства**



виявлення злочинів катування і корупційних злочинів, вчинених слідчими і прокурорами, — з метою **забезпечення справедливого правосуддя**

Контроль з боку держави і суспільства за діяльністю ДБР:

Щорічне психофізіологічне дослідження працівників із застосуванням поліграфа

Діяльність підрозділів внутрішнього контролю і нагляд прокуратури

Дисциплінарну комісію ДБР і Раду громадського контролю при ДБР

Щорічний письмовий звіт про діяльність ДБР подається Президенту, Верховній Раді, Кабінету Міністрів та оприлюднюється в ЗМІ

Можливість кожного вільно одержати інформацію про діяльність ДБР

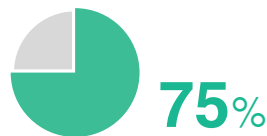
Реформи у медійній та інформаційній сферах

1008_{днів}

пройшло від набуття чинності Законом про суспільне мовлення до утворення юридичної особи ПАТ НСТУ

244

державні та комунальні газети й журнали потрапили у перший «пілотний» етап роздержавлення преси



від передбаченої законом суми виділили для суспільного мовлення у 2017 році

Цілі та виклики державної політики

Реформи в українській інформаційно-медійній сфері за часів незалежності мали кілька витків розвитку, пов'язаних як з еволюційним розвитком країни, так і політичною ситуацією, цензурою та революціями 2004-го й 2014 років. Становлення інформаційно-медійного законодавства відбувалось у 1992-1997 роках, коли було ухвалено основні закони: про інформацію, про телебачення й радіомовлення, про рекламу, про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, про державну підтримку ЗМІ та журналістів, закон про систему суспільного телебачення й радіомовлення. Останній, щоправда, так і не запрацював.

Другий етап можна умовно назвати «від Кучми до Януковича», він охоплює 2003-2009 роки. У цей час було ухвалено зміни до законів, що стосуються захисту від надмірних дифамаційних позовів, ухвалюється нова, проте недолуга редакція закону про телебачення й радіомовлення, вносяться суттєві зміни

в закон про рекламу й робиться чергова невдала спроба ухвалення закону про суспільне мовлення. Останнім важливим документом у цей період було ухвалення Доктрини інформаційної безпеки¹, яка вже тоді говорила про зовнішні інформаційні атаки, проблему медіа-атак і кібербезпеку. Третій етап охоплює 2010-2011 роки. В цей час ухвалюється закон про захист персональних даних, закон про доступ до публічної інформації, а також нова редакція закону про інформацію.

Після Революції Гідності медійне законодавство почало бурхливо розвиватися. Так, серед перших було ухвалено рамковий Закон про суспільне мовлення² й було узгоджено законодавство в контексті доступу до публічної інформації. Вже за рік закон про суспільне мовлення було наповнено механізмом, завдяки якому в січні 2017 року створено юридичну особу – суспільного мовника. Закон про доступ розширено положеннями щодо відкритих даних та на додачу

ухвалено закон про прозорість публічних коштів. В 2015 році ухвалено закон про роздержавлення преси³, а за рік перші регіональні видання успішно перетворені на приватні газети (однією з перших була газета «Обрії Ізюмщини»). Того ж року ухвалено зміни до закону про телебачення й радіомовлення, що передбачили розкриття кінцевих бенефіціарів аудіовізуальних ЗМІ⁴. Також парламент ухвалив закон про систему іномовлення, який уперше впорядкував діяльність іномовлення. 2016 року запроваджені квоти на пісні в ефірі українських радіостанцій, а також посилено санкції, що може застосовувати Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (регулятор) за порушення законодавства.

29 грудня 2016 року Рада Національної безпеки й оборони ухвалила рішення «Про Доктрину інформаційної безпеки України». Цей документ після дворічного вакууму (попередня редакція Доктрини була скасована на початку 2014 року) визначив національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, **напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері**. Таким чином, уперше за три роки було зроблено спробу переосмислити ті виклики, з якими стикнулася Україна після російської окупації, й визначити пріоритети, які ставить перед собою держава у медійній та інформаційній сфері.

Ще 2014 року Коаліційна угода⁵ визначила серед завдань у медійній галузі на 2015 рік захист національного інформаційного простору, повноцінний запуск суспільного мовлення, роздержавлення друкованих ЗМІ, посилення відповідальності за перешкоджання журналістській діяльності, забезпечення прозорості та монополізації медіавласності, заборону офшорів у медіавласності, створення іномовлення. Президентська стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»⁶ визначила за вектором «гордості» розвиток інформаційного суспільства й медіа та популяризацію України в світі.

Проект середньострокового плану пріоритетних дій уряду до 2020 року також серед основних завдань визначає запуск повноцінного Суспільного телебачення і радіомовлення України до кінця 2017 року. Також планом передбачена інформаційна реінтеграція

Донбасу й Криму, зокрема, через охоплення теле- радіосигналом, розбудова системи стратегічних комунікацій, популяризація України у світі. Досягнути це пропонується, зокрема, шляхом розвитку нормативно-правової бази у сфері ЗМІ та свободи слова, максимально повне інформування громадськості про діяльність органів влади, розвитку іномовлення та підвищення рівня присутності України на міжнародних заходах та інформаційних майданчиках

Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» закликала органи влади України перетворити державні телерадіокомпанії на канали суспільного мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи; розпочати роздержавлення друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади й місцевого самоврядування; гарантувати прозорість власності на засоби масової інформації; створити рівні умови діяльності для всіх ЗМІ, переглянувши закон 1997 року про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів; ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення; забезпечити відповідність нової редакції закону про телебачення та радіомовлення стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів.

Розділ 15⁷ Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом заохочує співробітництво в аудіовізуальній сфері, як щодо просування продукції, так і в підготовці журналістів. Також передбачено, що протягом двох років із дати набрання чинності Угоди про асоціацію українське законодавство буде наближене до Директиви №2010/13/ЄС (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги).

Попри бурхливий розвиток медійного законодавства, деякі питання залишаються актуальними, як і в попередні роки. Частина з них пов'язана з імплементацією вже ухвалених законів, частина – з відсутністю бажання змін з боку політичних сил або стейкхолдерів.

Становлення суспільного мовлення – реформа державного теле- та радіомовлення, яка є відверто простроченим зобов'язанням України ще з 2003 року, затягулася ще на рік через відверту

неспроможність фіскальних і правоохоронних органів вирішити питання із саботажом з боку державного підприємства «УСТФ «Укртелефільм». Воно разом з обласними державними телерадіокомпаніями мало стати частиною юридичної особи суспільного мовника (ПАТ НСТУ). Це зрештою призвело до того, що реєстрація суспільного мовника відбулась із затримкою на дев'ять місяців – лише 19 січня 2017 року.

Суттєвим ризиками для новоствореного суспільного мовника залишаються недофінансування (75% від встановленої законом суми в 2017 році) та борги, успадковані від колишнього державного телебачення. НСТУ, яка є правонаступником Національної телекомпанії України, прогала в апеляції справу за позовом французької корпорації Euronews SA про стягнення заборгованості за ліцензійною угодою від 21 жовтня 2010 року в розмірі 10 591 224 євро, що еквівалентно 251 076 179 грн (чверть річного бюджету мовника на 2017 рік). Рішення суду може оскаржуватися, втім, імовірність негативного рішення щодо НСТУ залишається досить високою. Для того, аби борг не заблокував процес реформування й діяльності суспільного мовлення, НСТУ спільно з Кабміном, з ініціативи якого і виник цей борг за часів Януковича, має визначитися з можливими рішеннями щодо його погашення.

Роздержавлення друкованих ЗМІ – перший етап реформи через тривалі процедури формування зведеного переліку друкованих ЗМІ, які буде реформовано, й ухвалення підзаконних актів було закінчено лише наприкінці 2016 року, чим, по суті, була зламана логіка закону. Недоліки закону, який ухвалювався в умовах парламентської нестабільності, також потребують виправлення для адекватного проведення другого етапу реформи (2017-2018).

Нова редакція закону про аудіовізуальні ЗМІ – ухвалення нової редакції закону про аудіовізуальні послуги є одним із ключових питань медійної реформи, адже вона покликана вирішити питання незалежності, сталості й ефективності регулятора, зміни концепції ліцензування й вирішення питання цифрового мовлення. Утім, за відсутності політичної підтримки щодо ухвалення нової редакції в 2016 році

Парламентом було прийнято низку точкових змін, які визначали міру політичного компромісу щодо таких дразливих питань, як мовні квоти, санкції регулятора, обмеження обігу продукції держави-агресора.

Захист журналістської діяльності та забезпечення доступу до інформації – попри ухвалені в лютому зміни до ст. 171 Кримінального кодексу, ситуація із захистом прав журналістів у контексті доступу до інформації лише погіршилась, адже будь-яка відмова журналісту в наданні інформації є підставою для перевірки національною поліцією на предмет наявності ознак кримінального правопорушення. Це, через малі строки, передбачені кодексом про адміністративні правопорушення, унеможливорює притягнення до відповідальності осіб, які порушили право на інформацію. Залишається невирішеним питання відновлення так званої «прогресивної шкали» судового збору, яка убезпечувала ЗМІ та журналістів від надмірних судових позовів, особливо під час виборчих кампаній.

Прозорість медіавласності – ухвалення в 2015 році змін до законодавства щодо прозорості медіавласності стало одним із важливих зрушень у медійній сфері. Це перетворює Україну на одну з найбільш розвинутих країн світу в контексті прозорості медіавласності⁸. Утім, в рекомендаціях експерта наголошувалося на необхідності ухвалення регулятором коротко-, середньо- та довгострокового плану з імплементації закону, що досі не було зроблено. Окремою темою є прозорість фінансування ЗМІ. Адже питання фактичного контролю над ЗМІ лежить не лише в площині власності і наявності управлінського контролю, а й стосується фінансового контролю, який може бути непрозорим і прихованим за різними механізмами – від фіктивного кредитування до фінансування «чорним налом».

Політична реклама та агітація – питання діяльності ЗМІ під час виборів залишається каменем спотикання в медійній сфері. Намагання жорстко обмежити або заборонити 30-секундні ролики політичної реклами на радіо і ТБ, що діють на емоційному рівні і не несуть справжньої інформації для виборця, не підтримується політичними силами.

Реалізація державної політики

Створення суспільного мовлення. Найбільш успішною реформою в медійному просторі можна назвати реформу державного телерадіомовлення. До кінця вересня 2016 року тривав перший її етап, який мав назву «об'єднавчий». Він передбачав об'єднання під парасолькою Національної телекомпанії України (НТКУ) низки державних телерадіомовників – обласних і регіональних ТРК, Національної радіокомпанії та ТРК «Культура». Щоб уявити масштаби перетворень, ось кілька показових цифр. Загалом на жовтень 2016 року об'єднана НТКУ – це 7124 працівники; 274 об'єкти нерухомої власності (адмінбудівлі, гаражі, гуртожиток, кінотеатр, склади, виробничі споруди, бомбосховище) загальною площею понад 193 тис. кв. м; 39 земельних ділянок у власності загальною площею понад 34 га; 162 ліцензії, з них телевізійні – 73, радійні – 89.

Втім, процес об'єднання державних мовників в одну юридичну особу стикнувся із саботажем з боку державного підприємства «УСТФ «Укртелефільм». На цей виклик зміг оперативно відреагувати профільний парламентський комітет і 15 березня 2016 року зареєстрував законопроект №4232 щодо зміни процедури приєднання «Укртелефільму» до суспільного мовника. Вже за два місяці закон було ухвалено парламентом, що дало можливість розблокувати процес приєднання обласних державних телерадіокомпаній (ОДТРК). Щоправда, восени 2016 постала нова проблема – ліквідація юридичних осіб колишніх ОДТРК, а саме закриття кримських компаній. Як виявилось, держава не змогла вирішити питання переміщення державного казначейства з півострова, що зробило майже неможливим закриття підприємств, зареєстрованих у Криму. Лише після звернення Реанімаційного Пакету Реформ до прем'єр-міністра України питання було вирішено. Від 1 жовтня 2016 року тривав другий етап – перетворення НТКУ на НСТУ. На цьому етапі було розроблено за участі членів Наглядової ради та обговорено з громадськістю Статут НСТУ, який Уряд затвердив наприкінці грудня 2017 року. Також Фонд держмайна провів ринкову оцінку майна компанії (крім

майна на тимчасово окупованих територіях) і визначив розмір статутного капіталу 2 млрд 544 млн 273 тис. грн. 24 грудня 2016 року Верховна Рада прийняла Державний бюджет на 2017 рік, яким передбачила недостатнє фінансування суспільного мовлення: попри законну норму про фінансування Суспільного мовлення в розмірі 0,2% Державного бюджету за минулий рік, що мало становити 1,28 млн грн, мовник у 2017 році профінансований лише на 75%, що суттєво ускладнює переоснащення та вироблення якісного контенту. Чергова затримка призвела до того, що реєстрація юридичної особи відбулась лише 19 січня 2017 року⁹, з цього дня набула повноважень Наглядова рада НСТУ.

3 лютого 2017 року Наглядова рада Суспільного мовлення оголосила конкурс на посаду Голови правління НСТУ. У ньому взяли участь вісім кандидатів, а 10 квітня на цю посаду обрали Зураба Аласанію, якого підтримувала більшість громадських організацій¹⁰. Очікується, що він почне роботу у травні, тоді ж Наглядова рада обере шістьох членів Правління НСТУ за поданням Голови правління. Новий склад правління має забезпечити виконання місії суспільного мовлення, затвердженої¹¹ Наглядовою радою: «Захищати свободи в Україні. Надавати суспільству достовірну та збалансовану інформацію про Україну та світ, налагоджувати громадський діалог задля зміцнення суспільної довіри, розвитку громадянської відповідальності, української мови та культури, особистості й українського народу».

Уже в перші тижні існування суспільного мовлення була зафіксована спроба політичного втручання в його роботу, а саме – спроба відкликання члена Наглядової ради В'ячеслава Козака, призначеного за поданням фракції Радикальної партії Ляшка¹². Хоча закон передбачає заборону виконувати вказівки політичної партії на цій посаді, а також встановлює вичерпний перелік підстав для припинення повноважень члена Наглядової ради, лідер фракції надіслав до регулятора листа з проханням замінити члена,

делегованою фракцією на іншого, не вказавши при цьому жодної з передбачених законом підстав. При цьому Олег Ляшко публічно підтвердив, що «відкликає» В'ячеслава Козака через результат його голосування під час обрання голови Наглядової ради¹³. На цю спробу негативно відреагували члени Наглядової ради, Реанімаційний Пакет Реформ, Національна спілка журналістів України, спеціальний представник Генерального секретаря Ради Європи для України у Страсбурзі Режі Брійя, посол Швеції в Україні Мартін Хагстрьом, Представництво Європейського Союзу в Україні й інші дипломати. Регулятор відмовився розглядати це питання, доки фракція не вкаже передбачену законом підставу для припинення повноважень члена. Поза сумнівом, спроба замінити члена Наглядової ради під час першого в історії держави відкритого конкурсу на посаду керівника Суспільного мовлення несли ризики втручання у конкурсний процес та подальшу роботу компанії, але завдяки проактивній позиції громадянського суспільства та міжнародної спільноти негативний прецедент не був створений.

Роздержавлення друкованих ЗМІ. В контексті реформування друкованих ЗМІ, заснованих органами державної влади й органами місцевого самоврядування, ситуація була менш успішною, що пов'язано з недостатньо жорсткою позицією Державного комітету телебачення й радіомовлення – центрального органа виконавчої влади, відповідального, зокрема, за реформування друкованих ЗМІ. Крім того, ухвалений закон про роздержавлення містив чимало вад, адже за слабкої політичної підтримки ухвалювався «як є», без урахування важливих пропозицій від експертів Ради Європи. Відповідно до закону, реформування друкованих ЗМІ має відбуватися в два етапи. Перший рік після ухвалення закону – пілотний, у рамках якого реформуються лише ті ЗМІ, які виявили бажання реформуватися на першому етапі й потрапили в перелік, затверджений Кабінетом Міністрів України, другий – протягом 2017-2018 років, коли мають реформуватися решта друкованих ЗМІ. Першою проблемою було те, що попри строки на визначення способу й етапу (січень-березень 2016 року), а також

ухвалення засновниками рішення (квітень 2016 року), Держкомтелерадіо 29 лютого затвердив наказ про формування переліку першого етапу реформування, яким визначив датою прийому документів не початок травня, а лише 1 липня, що затягувало весь перший етап. Така позиція виглядала дещо дивною, адже нормативна база формувалась ним досить швидко. Уже 18 січня 2016 року була сформована дорожня карта¹⁴, а 10 березня затверджено порядок формування зведеного переліку¹⁵. Така неквапливість разом із проблемами, що виникли із саботажем деяких органів місцевого самоврядування, призвели до того, що перелік було ухвалено¹⁶ лише 23 листопада – за п'ять тижнів до закінчення першого етапу. Це фактично нівелювало всю логіку першого етапу. Станом на початок 2017 року реформуванню підлягають понад 600 видань.

Окремим питанням є реформування друкованих ЗМІ центральних органів виконавчої влади. Наразі експерти досліджують обсяги таких видань, адже деякі ЦОВВ не знають про те, що були засновниками певних видань.

Регулювання сфери телебачення й радіомовлення. Ключовою проблемою медійного середовища залишається старий закон про телебачення і радіомовлення, який не дозволяє вирішити низку питань, зокрема щодо переходу до цифрового мовлення, санкцій регулятора, і реагування на виклики в нових каналах розповсюдження контенту. Обрана профільним комітетом стратегія малих змін дала перші позитивні результати. Уже в 2017 році регулятором було накладено на телеканал штраф 1,6 млн грн¹⁷ за показ програм, що можуть завдати шкоду дітям. Утім, не зрушується з місця питання цифрового мовлення. Активність регулятора, Міністерства інформаційної політики та Концерну РРТ було зосереджено на прифронтному мовленні, а саме – надання тимчасових дозволів на мовлення в зоні АТО, а також ліцензування мовлення в Донецькій і Луганській області. Крім цього відбувалося відновлення вежі на горі Карачун (Донецька обл.), яка почала роботу в грудні 2016 року, а також вежі¹⁸ на Чонгарі з покриттям північної частини Криму (відкрита 17 березня 2017 року). Утім,

ця активність має тактичний характер і є реакцією на війну й окупацію. Натомість стратегічні рішення щодо монопольної ситуації з ефірним цифровим мовленням досі не знайшли розв'язання. Слабким місцем Доктрини та діяльності Міністерства інформаційної політики (МІП) є пряма залежність від інших міністерств і відомств силового й економічного блоку. Лише після вироблення дорожньої карти і коротко- й довгострокових завдань, МІП могло б почати якісну реалізацію в контексті подолання інформаційної блокади з боку РФ та її кримських сателітів, а також надання різноманітних послуг, що сприяли б реінтеграції населення й отриманню державних послуг.

Прозорість медіавласності. До 31 березня 2016 року українські телерадіоорганізації вперше опублікували на своїх веб-сайтах та подали до Національної ради з питань телебачення і радіомовлення відомості

про структуру власності станом на кінець попереднього року, відомості про зміни у структурі власності впродовж року, а також відомості про всіх осіб, які впродовж року прямо або опосередковано володіли істотною часткою такої організації. За неподання або несвоєчасне подання інформації для телерадіоорганізації або провайдера передбачений штраф у розмірі 5% від суми ліцензійного збору за всіма ліцензіями, власниками яких є порушник. У контексті прозорості медіавласності і запобігання фінансовим впливам, насамперед з боку держави-агресора, найменш ефективними виявилися правоохоронні органи. Справа¹⁹ проти засновника й экс-власника одіозної газети «Весті» Ігоря Гужви, якого підозрювали в ухилянні від сплати податків, розпочата ще в травні 2014 року²⁰, дійшла до суду лише 2016 року й досі перебуває на розгляді.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Верховна Рада і профільний комітет. Основним гравцем на законотворчому рівні є комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації. Очолюваний із грудня 2014 року экс-медійницею і представницею третього сектору Вікторією Сюмар комітет показав якісну й активну законодавчу роботу. Це викликано як особливістю часу, так і якіснішим складом комітету. Так, відповідно до моніторингу²¹ Громадянської мережі ОПОРА, Комітет свободи слова входив у топ-п'ятірку за законопроектами, що набули чинності, за прозорістю, відвідуваністю та іншими показниками. Успіхи в законодавчому забезпеченні реформи суспільного мовлення, роздержавлення преси, посилення повноважень регулятора, обмеження інформаційної продукції держави-агресора та запровадження квот на українські пісні – є насамперед результатом роботи комітету. Комітет залишається відкритим для законодавчих ініціатив і з власної ініціативи розглядає більшість резонансних питань, пов'язаних як із реформуванням сфери, так і з захистом прав журналістів. Зокрема, комітет регулярно розглядав²² справу про напад працівників СБУ на журналістів «Радіо Свобода» Михайла Ткача та Кирила Лазаревича. В цілому парламент підтримує законодавчі новели, пропоновані комітетом, проте в питанні нового закону про аудіовізуальні послуги підтримки наразі немає.



Національна Рада України з питань телебачення і радіомовлення (регулятор). Останній склад регулятора, як і профільного парламентського комітету, є найбільш вдалим за останні 10 років. Саме Національна рада почала блокувати російську пропаганду, розвивати ФМ-мережу Українського радіо²³ та застосовувати санкції²⁴ до мовників, що показує позитивну динаміку органа. Однак регулятору бракує системної стабільності. Це викликано відсутністю гарантій сталого фінансування, а також непрозорою схемою призначення членів регулятора Президентом України. За негативного розвитку подій це робить регулятора вразливим.



Держкомтелерадіо. Відтворений з подачі президента Леоніда Кучми в січні 1995 року, а пізніше згаданий у тексті Конституції Держкомтелерадіо за своєю суттю залишається радянським рудиментарним органом, який необхідно ліквідувати після проведення реформи державних засобів масової інформації. Попри це, фахівці Держкомтелерадіо виконали значний обсяг адміністративно-фінансової роботи, пов'язаний із приєднанням ОДТРК до Національної телекомпанії та подальшим перетворенням у ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України». В контексті роздержавлення преси Держкомтелерадіо зайняв більш стриману позицію, що призвело до затягування загальних строків реформи.



Міністерство інформаційної політики. Міністерство інформаційної політики на певних етапах реформи державного телебачення надавало підтримку. Зокрема, сприяння міністра Юрія Стеця допомагало в проходженні актів Кабінету Міністрів України, наприклад, при ухваленні Статуту ПАТ НСТУ. Крім того, міністерство ініціювало денонсацію двох угод з Росією щодо співпраці у сфері ТБ і радіо, застосування яких є безглуздим в умовах інформаційної агресії з боку РФ. Основним фокусом міністерства стали розвиток іномовлення та відновлення мовлення на окуповані території. Щоправда, в контексті розвитку іномовлення залишається актуальним питання визначення цільової аудиторії і фокусу мовника.



Президент України. Як власник ЗМІ, президент Петро Порошенко добре усвідомлює роль ЗМІ в сучасному суспільстві. З одного боку, це дає розуміння ризиків і загроз, що існують для ЗМІ і журналістів в Україні, а так само загрози, яку становить інформаційна атака з різних джерел. З другого боку, як зацікавленій особі, а також з огляду на брак фінансів у державному бюджеті, це не дає йому можливості вести більш агресивну політику, зокрема, у розв'язанні таких складних проблем, як питання наземного цифрового мовлення. Призначення ним²⁵ члена Національної ради Валентина Ковалю, з одного боку, було несподіваним і непрозорим, адже він довгий час не заповнював вакантну посаду за своєю квотою і призначив кандидата, який мав обиратися²⁶ Верховною Радою. Однак призначення фахівця зі сфери медіа є позитивним сигналом. В цілому політику Президента в контексті медіареформ можна оцінити як нейтральну. Всі ухвалені закони були ним підписані.



Колективи державних ЗМІ. Досвід реформування державного мовлення виділяє чотири групи стейкхолдерів. Перша група – категоричні противники. До неї належать працівники, які або залишаються адептами державних ЗМІ як явища, або планували піти на пенсію з пільгами, передбаченими законом²⁷ про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів, або ж рівень кваліфікації та вік робить їх неконкурентоспроможними на ринку. Друга категорія – скептики й нейтрально налаштовані працівники. Ця категорія безпосередньо пережила або знає про різні трансформації державного мовлення і відсутність якісного результату таких змін. Третя категорія – оптимісти. Ці працівники або через віру в ідею суспільного мовлення, або через втому від стану справ готові підтримати реформу попри фінансові втрати, які принесе процес реформування. До четвертої категорії належить керівництво державних мовників. Саме від їхніх рішень і дій залежить як процес перетворення, так і програмний продукт, що виробляє та чи інша філія. Тут лідером залишалася Сумська філія, очолювана молодим керівником Миколою Чернотичьким. Саме вона почала з 2016 року мовити²⁸

під логотипом UA:Суми, що стало відзнакою якості її інформаційної продукції, і вже в березні 2016 року першою ліквідувала юридичну особу колишньої ОДТРК. Утім, здебільшого політика регіональних керівників є стриманою до реформи, а почасти і негативною.

У сфері реформування друкованих державних і комунальних ЗМІ ситуація аналогічна до радіо і ТБ, з поправкою на особливості діяльності друкованих ЗМІ як таких. Частина колективів чекала закону як можливості отримати незалежність, решта намагається відтягнути час перетворення, зокрема, на другий етап подалися 2/3 усіх ЗМІ. В цій реформі окремим стейкхолдером виступають засновники – місцеві ради, голови та місцеві адміністрації. Затягування із рішеннями про роздержавлення свідчить про небажання втрачати медійний ресурс, який традиційно активно застосовувався на виборах. Зокрема, місцеві ради намагалися вплинути на процес реформування, змінюючи²⁹ редактора або намагаючись ліквідувати ЗМІ³⁰.



Громадські організації у сфері медіа залишаються основною рушійною силою реформ.

Саме злагоджена співпраця ГО у галузі реформ зробили можливим їх ухвалення, а також є важливим фактором імплементації. Фахівці медіа-ГО надають консультації, допомогу в судах, готують відповідні законодавчі пропозиції та виступають із заявами й критикою щодо проєктів, які загрожують свободі слова.



Приватні ЗМІ є активними здебільшого через асоціації або якщо такі ЗМІ є представниками великих медійних груп. Основне поле інтересів – законодавчі новели в контексті квот і регулятора. Попри наявність бізнес-інтересу, намітилася тенденція до співпраці і вироблення консенсусних рішень, зокрема, у питаннях щодо захисту дітей, мовних квот тощо. В контексті взаємодії зі суспільним мовником є приклад співпраці щодо Євробачення.



Громадські ЗМІ – окремою активною категорією є Громадське радіо та Громадське ТБ. Перше готує програми, що виходять в ефірі Українського радіо, друге стало продакшном, який дозволяє випускати якісні програми журналістських розслідувань і політичної сатири.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги. Реформи в Україні, зокрема, в медійній сфері не могли б відбутися без тиску й допомоги з боку кількох ключових партнерів – Ради Європи, Європейської Комісії, посольств Швеції, Норвегії, Данії, Чехії та інших. Надаючи інституційну, експертну підтримку, а також виступаючи із заявами про гальмування реформ, неприпустимість посягань на свободу слова ці стейкхолдери суттєво посприяли поступу реформ.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Загалом порядки денні для державної політики у сфері медіа та інформації від громадськості й органів влади збігаються в багатьох питаннях, особливо щодо створення суспільного мовлення, роздержавлення, захисту від інформаційної агресії. Основна проблема, яка перешкоджає реформам – бюрократизованість

процесу, низька спроможність органів влади оперативно реагувати на ситуацію, залежність від персони, яка очолює орган, а не від правил і суспільного інтересу.

У 2017 році ключовими питаннями медіареформи, над якими мають співпрацювати різні стейкхолдери, є:

1. Повноцінний запуск суспільного мовлення, проведення аудиту компанії, оптимізація структури і персоналу та початок зміни контенту.

Окремим завданням є дофінансування до мінімально забезпеченої законом суми, яка дозволить розпочати переоснащення суспільного.

Крім того, не можна допустити, щоб борг перед Euronews заблокував процес реформування й діяльності суспільного мовлення: для цього НСТУ спільно з Кабміном, з ініціативи якого і виник цей борг за часів Януковича, має визначитися з можливими рішеннями щодо його погашення.

2. Внесення у Парламент і ухвалення змін до закону про роздержавлення друкованих ЗМІ, які з урахуванням пропозицій міжнародних експертів і першого етапу дозволять врахувати прогалини і якісно провести другий етап реформи.

3. Реєстрація і ухвалення закону про аудіовізуальні послуги, що дозволить перейти від рівня сліпого

регулювання до якісної державної політики в галузі регулювання аудіовізуального контенту і медіа.

4. Внесення змін до законодавства, що дозволить посилити доступ до публічної інформації, зокрема, в контексті доступу журналістів, а також посилення повноважень Омбудсмена.

5. Удосконалення положень законодавства щодо діяльності журналістів - виправлення прогалин Кримінального кодексу, відновлення прогресивної шкали судового збору, унормування положень щодо права на відповідь і спростування.

6. Підготовка змін до законодавства щодо регулювання політичної реклами.

Окремим питанням є вироблення як комплексної державної політики в сфері медіа, так і політики щодо реінтеграції окупованих територій. Таке завдання потребує залучення широкого кола стейкхолдерів, зокрема, органів влади, відповідальних за фінанси, інфраструктуру, освіту тощо.

Перелік посилань

1. Указ Президента України про Доктрину інформаційної безпеки України від 08.07.2009 № 514/2009 // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/514/2009>
2. Закон про Суспільне телебачення і радіомовлення України // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>
3. Закон про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/917-19>
4. Закон про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення // <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-19>
5. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>
6. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
7. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2422#n2422
8. Analysis of the «Law on introducing amendments to certain laws of Ukraine on ensuring transparency of ownership of mass media and implementing the principles of State television and radio broadcasting policy». Jean-François Furnémont October 2015
9. Зареєстровано юридичну особу ПАТ НСТУ // http://stv.detector.media/reformuvannya/movlennya/zareestrovano_yuridichnu_osobu_pat_nstu/
10. Обрання Аласанії головою правління НСТУ: сталося диво // <http://detector.media/rinok/article/125018/2017-04-11-obrannya-alasanii-golovoyu-pravlinnya-nstu-stalosya-divo/>
11. Наглядова рада затвердила місію суспільного мовлення в Україні // http://stv.detector.media/reformuvannya/movlennya/naglyadova_rada_zatverdila_misiyu_suspilnogo_movlennya_v_ukraini/
12. Оприлюднено документ, який свідчить про безпідставні наміри Ляшка замінити члена наглядової ради НСТУ // http://stv.detector.media/reformuvannya/movlennya/fraktsiya_olega_lyashka_bezpidstavno_khoche_zaminiti_svogo_chlena_v_naglyadoviy_radi_nstu_dokument/
13. Комітет свободи слова не підтримав звернення Олега Ляшка щодо заміни В'ячеслава Козака у Наглядовій раді // http://stv.detector.media/reformuvannya/movlennya/komitet_svobodi_slova_ne_pidtrimav_zvernennya_olega_lyashka_schodo_zamini_vyacheslava_kozaka_u_naglyadoviy_radi/
14. Розроблено дорожню карту реформування державних та комунальних друкованих ЗМІ // http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=126465&cat_id=126285
15. Наказ Держкомтелерадіо «Про затвердження Порядку формування зведеного переліку об'єктів реформування» // http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=128493&cat_id=126285

16. Постанова КМУ про затвердження переліку друкованих засобів масової інформації та редакцій, реформування яких здійснюється на першому етапі // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-2016-%D0%BF>
17. Нацрада, врахувавши висновок Медійної ради, оштрафувала СТБ на 1,65 млн грн // <http://cedem.org.ua/news/natsrada-vrahuvavshy-vysnovok-medijnoi-rady-naklala-na-stb-shtraf-u-1-65-mln-gryven/>
18. На Чонгарі відкриють телевежу, яка вести мовлення на Крим // http://espreso.tv/news/2017/03/17/sogodni_na_chongari_vidkryut_televezhu_yaka_movytime_na_krym
19. Екс-главреда «Вести» Ігоря Гужву оголошено в розшук, – ЗМІ // http://espreso.tv/news/2015/07/31/eks_glavreda_quotvestiquot_igorya_guzhvu_ogolosheno_v_rozshuk_zmi
20. Податкова арештувала рахунки газети «Вести» та її директора – ЗМІ // <http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/22/7026066/>
21. Парламентські комітети кризь призму ефективності та відкритості // <https://www.oporaua.org/novyny/42624-parlamentski-komitety-kriz-pryzmu-efektyvnosti-ta-vidkrytosti>
22. Комітет свободи слова заслухає ще один звіт ГПУ та СБУ про напад на журналістів «Радіо Свобода» // http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/journalist_rights/komitet_svobodi_slova_zaslukhae_sche_odin_zvit_gpu_ta_sbu_pro_napad_na_zhurnalistiv_radio_svoboda/
23. Сергій Костинський: У першу чергу прораховуються частоти для потреб АТО, Криму, прикордоння з РФ, суспільного мовлення // <http://www.nrada.gov.ua/ua/publikaciivzmi/32847.html>
24. Національна рада вперше застосувала штрафну санкцію за порушення медіа-законодавства – до «112» // <http://nrada.gov.ua/ua/news/radanews/22791.html>
25. Указ Президента про призначення В.Ковалю членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення // <http://www.president.gov.ua/documents/4122016-20537>
26. Катерина М'ясникова і Валентин Коваль – єдині кандидати на членство в Нацраді // <http://detector.media/rinok/article/118270/2016-08-30-katerina-myasnikova-i-valentin-koval-edini-kandidati-na-chlenstvo-v-natsradi/>
27. Закон про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80/paran147#n147>
28. Сумська філія НТКУ відтепер мовить під логотипом УА:Суми // <http://1tv.com.ua/news/channel/75299>
29. На Харківщині депутати звільнили редактора районної газети «Наш край» // <http://detector.media/infospace/article/113748/2016-03-23-na-kharkivshchini-deputati-zvilnili-redaktora-raionnoi-gazeti-nash-krai/>
30. Херсонська влада ігнорує закон про роздержавлення і ліквідовує комунальну газету – НСЖУ // <http://detector.media/community/article/112990/2016-02-22-khersonska-vlada-ignorue-zakon-pro-rozderzhavlennya-i-likvidovue-komunalnu-gazetu-nszhu/>

Суспільне мовлення



Суспільне мовлення замість державного

(Національна суспільна теле-радіокомпанія України об'єднає колишні НТКУ, НРКУ, низку державних ТРК та студію «Укрфільм»)



Запроваджується фінансовий контроль

(вперше запроваджується зовнішній незалежний фінаудит, а його результати оприлюднюються)



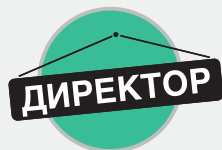
Наглядова рада стає органом управління

(раніше – була «почесним» органом з обмеженими функціями)



Наглядова рада стає незалежною: формується громадськістю та фракціями

(раніше – формувалася Кабінетом міністрів, частину посад займали держслужбовці)



Голова правління НСТУ призначатиметься Наглядовою радою

(раніше – керівник НТКУ призначався Кабінетом міністрів)



Незалежна програмна політика

(державна диктувала, які програми виробляти через вкрай деталізоване держзамовлення)



Суспільне мовлення слугуватиме інтересам громадян, а не держави

(раніше – основне завдання держмовника – висвітлювати діяльність органів влади)



Рекламну квоту зменшено втричі: лише 3 хв. на годину

(раніше – рекламна квота становила в середньому 15% на годину, тобто 9 хв.)



Більш стало фінансування: 0,2% від доходів Держбюджету

(раніше – сума визначалася Урядом на власний розсуд)

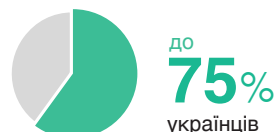
Реформа системи охорони здоров'я



очікують на покращення якості медичної допомоги внаслідок реформи охорони здоров'я (KMIC, червень 2016)



заощаджено для закупівлі додаткових ліків від туберкульозу та орфанних захворювань, вакцин та тестів на ВІЛ (Моніторинг прогресу реформ, грудень 2016)



вважають високу вартість ліків і лікування основними проблемами в охороні здоров'я (KMIC, червень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Сучасні проблеми в українській системі охорони здоров'я зумовлені як загальним станом здоров'я населення, так і спроможністю системи надання медичної допомоги надавати її вчасно та якісно. Україна поступово втрачає позиції в міжнародних рейтингах. Соціально-небезпечні хвороби не знижують динаміки поширення, а власне недуга людини зумовлює фінансові втрати для домогосподарств.

За результатами всеукраїнського соціологічного дослідження «Індекс здоров'я»¹, проведеного влітку 2016 року Київським міжнародним інститутом соціології, 57% українців вбачають першочергове завдання реформи охорони здоров'я в покращенні якості медичної допомоги, а 52% громадян очікують на зменшення витрат пацієнтів на лікування.

Втрата довіри до лікаря зумовлює низькі показники звертання по медичну допомогу на ранніх стадіях захворювання та для профілактики. Більше половини українців не звертаються до лікаря (62% не були в лікаря на прийомі більше року), при тому що показники захворюваності не знижуються. Наприклад,

захворюваність на туберкульоз зросла за 2016 рік на 8%². Україна лідирує за рівнем дитячої та материнської смертності серед країн Європейського Союзу³.

Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 року окреслює найважливіші на цьому етапі реформування системи рішення, а саме – структурну реорганізацію системи медичного обслуговування, якісні та доступні медичні послуги, формування системи забезпечення та підтримки якості медичної допомоги, здійснення раціональної фармацевтичної політики на макро- та мікрорівнях, популяризацію здорового способу життя та розвиток системи громадського здоров'я.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС⁴ також визначила важливим кроком зосередження зусиль на збільшенні доступу пацієнтів до медичної допомоги через лікаря первинної допомоги. А також визначення шляхів вдосконалення боротьби із соціально-небезпечними захворюваннями, створення системи служби крові та посилення боротьби із тютюнопалінням.

Протягом 2016 року офіційно змін у визначених

стратегічних напрямках реформування системи охорони здоров'я не відбувалося. Представники державних органів підтримували переважно популістський дискурс і не вживали непопулярних кроків, які сприяли б зрушенню реформи: наприклад, запровадження громадського публічного контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я комунальної та державної форми власності або ж посилення контролю за дотриманням трудових прав медичних

працівників.

У 2016 році Реанімаційний Пакет Реформ оголосив⁵ такі короткострокові цілі реформи охорони здоров'я: автономізація закладів охорони здоров'я, запровадження професійного самоврядування, якісне надання медичної допомоги, доступність медичних виробів європейської якості, нова системи громадського здоров'я та запровадження громадського контролю в закладах охорони здоров'я.

Реалізація державної політики

Громадське здоров'я та запровадження європейських стандартів. В 2016 році Уряд затвердив Концепцію розвитку системи громадського здоров'я в Україні (розпорядження №1002-р від 30 листопада 2016 року), метою якої є розроблення та реалізації ефективної державної політики для зміцнення здоров'я, запобігання захворювань, продовження активного та працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднаних зусиль усього суспільства. Однак створений у травні Центр громадського здоров'я досі повноцінно не приступив до роботи, а закладені для нього функції виконують надалі інші державні органи – Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів⁶.

На початку 2017 року запрацював Центр громадського здоров'я МОЗ. Основне його завдання – розвиток сфери громадського здоров'я та формування стійкої системи епідеміологічного нагляду в Україні. Проте рекомендації Європейської Комісії щодо створення однієї інституції з питань громадського здоров'я виконані не повністю: Центр досі не почав виконувати низку функцій, покладених на нього.

Міністерство охорони здоров'я фактично не веде роботу з наближення національного законодавства до вимог ЄС у сфері інфекційних захворювань станом на березень 2017 року⁷. Для узгодження національного законодавства з трансплантології із вимогами директив ЄС необхідно, щоб Парламент прийняв законопроект №2386а-1 «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини». З іншого боку, законопроект №2820 від 13 травня 2015 року щодо виконання Директиви 2014/40/ЄС та Директиви 2003/33/ЄС ігнорується депутатами та не розглядається у першому читанні.

У березні 2017 року на громадське обговорення винесено проект розпорядження Кабміну «Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку»⁸. Мета Національного плану – впровадження Концепції розвитку системи громадського здоров'я⁹, досягнення цілей сталого розвитку, визначених ООН до 2030 року, реалізації засад європейської політики “Здоров'я-2020”. Проте не відомо, коли план буде затверджено.

Автономізація закладів охорони здоров'я. Для поліпшення забезпечення діяльності закладів охорони здоров'я в листопаді 2016 року Кабмін спростив порядок формування кошторисів для медичних закладів, що стало суттєвим кроком до автономізації їхнього фінансового планування. Відтепер кошториси складатимуться за спрощеною економічною класифікацією, яка містить лише два коди – поточні та капітальні видатки. Керівники закладів можуть оперативно здійснювати перерозподіл коштів між статтями, ухвалювати гнучкіші та якісніші управлінські рішення. Звітність щодо витрат буде подаватись за всіма кодами економічної класифікації. Однак не було враховано пропозиції щодо запровадження

громадського контролю та дієвого контролю профспілок за діяльністю реорганізованих закладів. Також не проводилася підготовча кадрова політика для фахівців-управлінців, які керуватимуть закладами в нових умовах.

У 2016 році МОЗ скасував примірні штатні нормативи закладів охорони здоров'я¹⁰ з метою надання керівництву закладів охорони здоров'я більшої автономії в прийнятті рішення щодо формування та затвердження штатних розписів цих закладів, виходячи з їхніх функцій та обсягу медичної допомоги.

У квітні 2017 року Верховна Рада прийняла в цілому законопроект №2309а-д щодо автономізації закладів охорони здоров'я¹¹. Новий закон допоможе розпочати комплексне реформування системи охорони здоров'я задля створення в Україні мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я з достатнім рівнем самостійності для надання ефективного та своєчасного медичного забезпечення населення. Проте для повноцінної роботи нових механізмів необхідно внести зміни у Податковий та Бюджетний кодекси.

Реформа закупівель ліків і вакцин. Закупівлі ліків і медичних виробів Міністерством охорони здоров'я завжди були дражливою темою для суспільства та громадськості. У публічному доступі є чимало повідомлень і журналістських розслідувань, які підтверджують факти корупції під час таких закупівель.

За оцінками Служби безпеки України¹², завищення цін на препарати на державних закупівлях в 2012-2014 роках становила до 40%. З метою подолання корупції, розширення здорової конкуренції та забезпечення якості лікарських засобів, які закупаються за державні кошти, навесні 2015 року Верховна Рада прийняла закони щодо передання закупівель ліків міжнародним організаціям¹³ та зміни до Податкового кодексу щодо звільнення від оподаткування деяких лікарських засобів і медичних виробів¹⁴, які дозволили міжнародним неприбутковим спеціалізованим організаціям здійснювати закупівлю ліків, вакцин і виробів медичного призначення за кошти державного бюджету. Вже за перший рік дії законів, передавши лише половину закупівель ліків і вакцин міжнародним спеціалізованим організаціям (а саме 2 млрд 197 млн

грн), зокрема ЮНІСЕФ, ПРООН, Crown Agents, Україні вдалося зекономити близько 620 млн грн, порівняно із закупівельними цінами МОЗ 2014 року.

Окрім значної економії під час здійснення закупівель через міжнародні спеціалізовані організації, завдяки цій реформі вдалося також залучити значну кількість виробників до тендерів (67,5%), розширити конкуренцію на ринку (40% переможців тендерів – нові гравці, зареєстровані нові торгові назви лікарських засобів і вакцин), розширити доступ до якісних генериків (здебільшого ліки та вакцини, які закупаються міжнародні спеціалізовані організації, є пре-кваліфікованими Всесвітньою організацією охорони здоров'я) та створити прецедент подолання монополії патентів, чим закладено перші камені на шляху змін законодавства. Завдяки цій реформі вдалося суттєво збільшити доступ до ліків і вакцин для українських пацієнтів. Так, при загальному зменшенні суми Державного бюджету, виділеного на закупівлю ліків і вакцин, (на 17 млн доларів) загалом кількість закуплених доз вакцин і лікарських засобів збільшилася на 113 млн.

Під час реалізації ця антикорупційна реформа стикнулася з низкою перепон: так, після ухвалення відповідних законів українським Парламентом, вісім місяців витратили Міністерство охорони здоров'я та Кабінет Міністрів України на розробку та затвердження відповідних підзаконних актів. Це, у свою чергу, призвело до значної затримки процесу закупівель і, відповідно, дефіциту лікарських засобів в українських лікарнях. Крім того, закупівлі ліків і вакцин із залученням міжнародних спеціалізованих організацій досі перебувають під суттєвим тиском з боку народних депутатів (здебільшого екс-регіоналів) і супроводжуються публікаціями замовного характеру.

Спрощена реєстрація ліків. Система реєстрації та контролю якості лікарських засобів в Україні завжди характеризувалася високим рівнем корупції, закритості та неефективності. Внаслідок цього в Україні критично не вистачає повного спектру лікарських засобів. Так, якщо у Франції зареєстровано 16 тис. лікарських засобів, в Україні лише близько 10 тис. Часто пацієнтам доводиться купувати ліки за кордоном або на чорному ринку, ризикуючи

власним здоров'ям, і провозити їх через кордон контрабандою. Виробники не були зацікавлені заводити на український ринок препарати, зокрема, через бюрократично-корупційну реєстраційну процедуру, яка може тривати роками.

Щоб подолати ці перепони в доступі до лікування, у квітні 2016 року Кабмін розробив і вніс до Парламенту законопроект щодо спрощення державної реєстрації лікарських засобів¹⁵, які вже зареєстровані у країнах із високими регуляторними вимогами: Сполучених Штатах Америки, Швейцарії, Японії, Австралії, Канаді та країнах Європейського Союзу. Долаючи спротив сил, які намагалися заблокувати ідею спрощеної реєстрації ліків, завдяки підтримці громадськості Верховна Рада менш ніж за півтора місяця прийняла цю версію законопроекту. Завдяки цьому закону лікарські засоби із країн із суворими регуляторними нормам реєструватимуть в Україні за 17 днів. Закон дозволить посилити конкуренцію на внутрішньому ринку ліків та є потужним механізмом боротьби з корупцією.

Через півроку після ухвалення закону було розроблено необхідні нормативно-правові акти і з 1 січня 2017 року спрощена реєстрація ліків почала діяти де факто. Ця необхідна для українських пацієнтів реформа гальмується чиновниками Державного експертного центру, від яких залежить її якісне виконання. Адже ініційований на найвищому рівні закон був у результаті спущений на тих самих посадових осіб, які роками задіяні в старій корумпованій системі реєстрації лікарських засобів.

Реімбурсація. Задля створення умов для ефективного доступу пацієнтів до лікарських засобів, Кабінет Міністрів України разом з МОЗ України з 1 квітня 2017 року ініціювали запровадження програми реімбурсації під назвою «Доступні ліки». Реімбурсація є одним із найбільш ефективних і наближених до пацієнта механізмів забезпечення ліками, який довів свою ефективність у розвинених країнах світу. В Україні пілотними для програми реімбурсації «Доступні ліки» в 2017 році стали три види найпоширеніших в Україні захворювань – серцево-судинні, діабет II типу та астма. У перший рік дії програми «Доступні ліки» Урядом України було виділено 500 млн грн на її старт.

Лікар виписує пацієнту рецепт встановленого зразка (де вказується МНН), а пацієнт отримує в аптеці, яка бере участь у програмі, ліки або безкоштовно, або з певною доплатою. Після цього органи місцевого самоврядування відшкодовують (реімбурсують) кошти за ліки аптеці. Очікується, що фінансове відшкодування на місцевому рівні відбуватиметься кожні два тижні. За три тижні дії програми понад 2800 аптек по всій Україні приєдналися до неї. Позитивним аспектом є те, що будь-який аптечний заклад може взяти участь у програмі. Крім того, державою встановлено референтні ціни на ліки, які визначено для реімбурсації. Це означає, що ціни на препарати в аптеках не можуть перевищувати медіану цін європейських референтних країн.

Надання медичної допомоги. Протягом 2016 року змін у нормативному регулюванні не відбулося¹⁶. Впровадження децентралізаційних кроків в об'єднаних територіальних громадах спричинило проблеми із забезпеченням надання первинної медичної допомоги населенню. Проте уряд не вніс необхідні зміни, щоб усунути труднощі організації первинної медичної допомоги в ОТГ¹⁷.

Існує ризик невиконання оголошення про укладання контракту з сімейним лікарем з 1 січня, оскільки контракт може бути запроваджено лише законом, однак такого закону досі не було внесено до Парламенту. Також, враховуючи, що більшість лікарів первинного рівня медичної допомоги працюють найманими працівниками в закладах охорони здоров'я, які є бюджетними установами, їхня зарплата, відповідно до тарифної сітки, не може сягнути оголошеного рівня без проведення автономізації та інших змін.

Крім того, у 2016 році Уряд затвердив Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я України (розпорядження №1013-р від 30 листопада 2016 року). Метою концепції є запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я, яка передбачає чіткі зрозумілі гарантії держави щодо медичної допомоги, кращий фінансовий захист для громадян у випадку хвороби, ефективний і справедливий розподіл публічних ресурсів та скорочення неформальних платежів.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Верховна Рада та профільний комітет. У 2016 році парламент не був активним рушієм реформи. Проте у квітні 2016 року вдалося прийняти у першому читанні законопроект про автономізацію закладів охорони здоров'я, у травні – прийнято закон щодо спрощеної реєстрації ліків, а в квітні 2017 року у другому читанні ухвалено в цілому Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я. На базі парламентського комітету з питань охорони здоров'я відбувалися круглі столи, присвячені окремим проблемам у системі охорони здоров'я, однак комунікація комітету з профільним міністерством була недостатньою.



Міністерство охорони здоров'я. Нова команда Міністерства охорони здоров'я відзначилася низкою ініціатив, що дозволили зрушити реформу. Під керівництвом в. о. міністра охорони здоров'я Уляни Супрун було розроблено та прийнято Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я та Концепцію розвитку системи громадського здоров'я. Запроваджено рішення, що мали на меті спростити діяльність закладів охорони здоров'я, однак без належного методичного супроводу у них часто через це виникають проблеми з іншими державними органами. Міністерство стало ініціатором впровадження програми реімбурсації під назвою «Доступні ліки», що вже в 2017 році дозволило хворим на серцево-судинні захворювання, діабет II типу та астму отримувати ліки безкоштовно або з невеликою доплатою.



Уряд. Головний інтерес полягає у швидких позитивних змінах у системі охорони здоров'я. Протягом 2016 року Уряд відзначився низкою ініціатив, зокрема зі створення госпітальних округів, запровадження референтної ціни на ліки та системи реімбурсації. Через ускладненість комунікації із профільним парламентським комітетом Уряд уникав внесення законопроектів у сфері охорони здоров'я до Парламенту, що відкладає системні зміни.



Громадські організації. Протягом 2016 року Реанімаційний Пакет Реформ виконував функцію майданчика для дискусій між різними стейкхолдерами та провів низку тематичних обговорень аспектів реформи охорони здоров'я. Активні громадські організації у галузі охорони здоров'я хоча переважно й не володіють всеохопною інформацією, проте є драйверами змін в окремих аспектах реформи – наприклад, закупівля ліків, боротьба зі шкідливим впливом тютюну, зменшення рівня споживання алкоголю.



Працівники державних і комунальних закладів охорони здоров'я. Головний інтерес полягає у забезпеченні належних умов та оплати праці. Протягом року представники медичної спільноти проводили окремі заходи та вуличні акції, а також випускали публічні заяви – переважно силами лікарів і лікарських асоціацій. Працівники державних і комунальних закладів охорони здоров'я здебільшого не мають віри в спільність інтересів з органами влади та відзначають недостатність точок дотику для взаємодії в процесі реформи.



Фармацевтичні компанії. Головний інтерес полягає у встановленні зрозумілих і прийнятних правил гри на фармацевтичному ринку. З ініціативи представників фармринку двічі було перенесено строки запровадження референтної ціни на ліки.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Підвищення рівня довіри пацієнтів до медичних працівників і медицини, зокрема, залежить від чіткості й послідовності дій Уряду та Міністерства охорони здоров'я. Медичні працівники як представники професії, що зазнає істотних змін, мають право розуміти наміри в реформуванні та, відповідно, коригувати власні професійні плани. Тому важливим є вчасне й зрозуміле інформування щодо змін у системі охорони здоров'я не лише медичних працівників, а й населення загалом.

Збільшення рівня захворюваності на соціально-небезпечні хвороби та проблеми з вакцинацією потребують зосередження роботи новостворених органів громадського здоров'я на своїх безпосередніх завданнях.

Для подальшого поступу реформи охорони здоров'я у 2017 році слід прискорити прийняття наступних рішень:

1. Встановити гарантований пакет медичної допомоги – безкоштовні процедури та ліки, які має право отримати й вимагати пацієнт;
2. Закріпити формулу розрахунку вартості медичної допомоги на вторинному рівні медичної допомоги;
3. Внести зміни до чинного законодавства для створення умов і розвитку первинного рівня медичної допомоги: визначити, хто має право надавати медичну допомогу, амбулаторно чи стаціонарно, критерії оцінки належної роботи сімейного лікаря, особливості оплати тощо;

4. Затвердити необхідні документи для прийняття рішень місцевою владою щодо створення госпітальних округів: закріпити на законодавчому рівні поняття багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування, види вторинної допомоги, яка має надаватися в межах округу;

5. Внести зміни до системи оплати праці медичного працівника;

6. Затвердити критерії якості медичної допомоги та систему контролю за якістю надання медичної допомоги;

7. Затвердити план діяльності Центру громадського здоров'я;

8. Законодавчо гарантувати інформаційну безпеку для пацієнтів;

9. Запровадити прозорий конкурс на посади головних лікарів державних і комунальних закладів охорони здоров'я;

10. Доручити професійним медичним асоціаціям підготовку освітніх стандартів;

11. Імплементувати норми Директив ЄС у частині Глави 22. Громадське здоров'я;

12. Затвердити Національний план заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку;

13. Сприяти розгляду і прийняттю у першому читанні двох законопроектів із контролю над тютюном №2820 і №4030-а, розгляд яких затягується через протидію тютюнового лобі.

Перелік посилань

1. Індекс здоров'я. Україна – 2016: результати загальнонаціонального дослідження, с. 31 // http://health-index.com.ua/upload/files/HEALTH_Index%20Report_Press_FIN.pdf675694364.pdf
2. За рік захворюваність на туберкульоз зросла на 8%, – МОЗ // <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2130313-moz-za-rik-zahvoruvanist-na-tuberkuloz-zrosla-na-8.html>

3. Україна у лідерах за рівнем дитячої та материнської смертності серед країн ЄС, – МОЗ // <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2189623-ukraina-lidirue-za-rivnem-ditacoi-ta-materinskoi-smertnosti-sered-krajin-es-moz.html>
4. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/
5. Дорожня карта реформ. Вересень 2016 – грудень 2017 // <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dorozhnya-karta-reform-RPR-do-kintsya-2017-roku.pdf>.
6. Держпродспоживслужба: причиною смогу в столиці є вихлопні гази автотранспорту // <http://www.unn.com.ua/uk/news/1590627-derzhprodspozhivsluzhba-prichinoyu-smogu-v-stolitsi-ye-vikhlopni-gazi-avtotransportu>, <http://www.unn.com.ua/uk/news/1647429-z-derzhprodspozhivsluzhbi-zrobili-nepratsyuyuchogo-megamonstra-ekspert-pro-rezultati-reformi>
7. Результати моніторингу виконання Угоди про Асоціацію: чи відбувся прогрес станом на 01 березня 2017 року? // <http://ucep.org.ua/doslidzhennya/rezultaty-monitoryngu-vykonannya-ugody-pro-asotsiatsiyu-chy-vidbuvsya-progres-stanom-na-01-berezhnya-2017-roku.html>
8. Проект розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку» // http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20170329_0.html
9. Розпорядження КМУ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1002-р // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>
10. Наказ МОЗ №92 від 02.09.2016 // http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20160902_0928.html
11. Законопроект №2309 а-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я» // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57374
12. СБУ викрила корупційний механізм закупівлі ліків на понад мільярд гривень // http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=137305&cat_id=39574
13. Закон України про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/269-19>
14. Закон України про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування деяких лікарських засобів та медичних виробів // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/332-19>
15. Проект Закону №4484 Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про лікарські засоби» щодо спрощення державної реєстрації лікарських засобів // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58807
16. Прийняття в кінці листопада 2016 року концепції реформування фінансування системи охорони здоров'я було повторенням попередніх досі чинних документів щодо необхідності змін, однак не є документом, що містить конкретні рішення щодо реформи.
17. Об'єднані громади чекають від МОЗу чіткого бачення щодо управління закладами первинного рівня медицини // <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1418>

Госпітальні округи

Що потрібно знати? Як пояснити зміни суспільству?

Що таке Госпітальний округ?

Функціональне об'єднання медичних закладів на відповідній території, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) допомоги мешканцям цієї території

Що це означає?

Усі медичні заклади спеціалізованої допомоги в окрузі об'єднуються в єдину мережу. Вони координують свою роботу за медичною функцією, тому це об'єднання зветься функціональним.

Одна або кілька лікарень, обраних мешканцями опорними, значно підсилюються. Інші — перепрофілюються.

Навіщо це потрібно?

Перш за все за медичними вимогами, але також є і фінансові причини.

Для того, щоб спеціалізоване лікування було якісним, лікар повинен працювати багато, це медичний факт. Хірург, який робить всього декілька операцій на тиждень, ніколи не зможе робити їх гарантовано якісно — йому просто не буде вистачати практики. Ви й самі розумієте, що хороша лікарня — це лікарня, де багато пацієнтів.

Також ми переходимо на страхову систему фінансування охорони здоров'я. За кожним пацієнтом в лікарню прийде страхова виплата. Тому малозавантаженим лікарням буде завжди не вистачати коштів, лікарі будуть отримувати там значно меншу зарплатню, а в деяких випадках може постати питання, що навантаження лікарні є замалим для безпеки пацієнтів.

І так ще десь роблять?

Взагалі ця модель довела свою високу ефективність у Фінляндії — на 5,5 млн населення та не дуже щільно заселеній території, там діє 20 госпітальних округів. Це в середньому 275 тис. людей в окрузі.

Наприклад, госпітальний округ Гельсінкі та Уусімаа об'єднує 24 муніципалітети та 20 лікарень, більшість з яких

розташовані у Гельсінкі.

Є також невеликі госпітальні округи, у яких є лише одна лікарня. Наприклад, в Лапландському госпітальному окрузі тільки одна лікарня інтенсивного лікування. Взагалі ця модель довела свою високу ефективність у Фінляндії — на 5,5 млн населення та не дуже щільно заселеній території, там діє 20 госпітальних округів. Це в середньому 275 тис. людей в окрузі.

Наприклад, госпітальний округ Гельсінкі та Уусімаа об'єднує 24 муніципалітети та 20 лікарень, більшість з яких розташовані у Гельсінкі.

Є також невеликі госпітальні округи, у яких є лише одна лікарня. Наприклад, в Лапландському госпітальному окрузі тільки одна лікарня інтенсивного лікування.

Щонайменш
200 тисяч
мешканців



Тобто, нашу лікарню закриють?

Ні, це заборонено Конституцією. Зараз в Україні є дуже великий запит на медично-соціальні та соціальні послуги. Це реабілітаційні центри, хоспіси, будинки для літніх людей тощо — і для них взагалі немає доступної інфраструктури.

Звичайно, перепрофілювання закладів створює необхідність перекваліфікації їхнього персоналу та соціального захисту для спеціалістів, що змінять працевлаштування.

То що з нею буде?

Лікарні належать саме громадам. Госпітальні округи потрібні для координації роботи медичних закладів, але ж все майно залишається у власності громад і остаточні рішення будуть приймати саме громади.

Скільки буде округів?

Близько 100 округів. Таким чином, в кожній області буде від 3 до 5 Госпітальних округів залежно від кількості та щільності населення.

Як вони будуть влаштовані?

Госпітальний округ може покривати територію з кількістю мешканців від 200 тисяч до 1,5 млн людей. Як виняток, при низькій щільності допускається створення Госпітального округу із населенням від 120 тис. осіб.

В склад кожного округу входить принаймні одна багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування та інші медзаклади – спеціалізовані лікарні, діагностичні, реабілітаційні центри, хоспіси.

Час доїзду до лікарні інтенсивного лікування з будь-якої точки округу не може перевищувати 60 хвилин. Тобто радіус зони обслуговування — приблизно 60 км.

Адміністративним центром госпітального округу визначається населений пункт, в якому розміщена багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування другого рівня. Як правило, це місто з населенням понад 40 тис. осіб.

Як конкретно буде влаштований Госпітальний округ, вирішує Госпітальна рада

Навіщо потрібні Госпітальні ради?

Для того, щоб інтереси всіх мешканців округу були враховані.

Госпітальна рада — це дорадчий орган та майданчик для перемовин, створений учасниками Госпітального округу для визначення проблем

та координації дій, організації та фінансування медичної допомоги.

Членами госпітальної ради є представники міст обласного значення, районів, ОТГ, делеговані рішенням своїх місцевих рад пропорційно до чисельності населення.

Я зможу використовувати тільки лікарні нашого Госпітального округу?

Звичайно ні, вас ніхто не може обмежити в виборі медичного закладу. Але в житті бувають ситуації, коли лікарня потрібна вам поруч і зараз. Мета створення

Госпітальних округів — зробити так, щоб з будь-якої точки країни де живуть люди, можна було дістатися до якісної лікарні інтенсивного лікування максимум за годину.

ФОРМУВАННЯ ОКРУГІВ

План формування:

1. Конкретні межі округів пропонують обласні державні адміністрації, виходячи з технічних критеріїв формування округу — кількість мешканців, розміри, мінімальне навантаження лікарні тощо. (постанова КМУ «Порядок утворення госпітальних округів»)
2. Кабінет Міністрів України затверджує межі та склад кожного округу.
3. Створюється Госпітальна рада з представників міст обласного значення, районів та ОТГ пропорційно до чисельності населення.
4. Госпітальна рада формує план розвитку округу на 5 років.
5. Спільний план мають схвалити всі члени округу: кожна районна, міська рада та ради ОТГ.

Що потрібно для плану розвитку округу:

- ♦ вирішити, скільки і яких медзакладів буде в окрузі
- ♦ вирішити, які медзаклади будуть додатково оснащені та посилені кадрами, а які перепрофільовані
- ♦ побудувати маршрути доїзду пацієнтів до медзакладів
- ♦ прорахувати інвестиційні потреби для втілення багаторічного плану – скільки для цього потрібно коштів

Де взяти гроші?

ОТРИМАТИ ІНВЕСТИЦІЙНУ СУБВЕНЦІЮ ВІД УРЯДУ НА ПІДСИЛЕННЯ ТА ПЕРЕПРОФІЛЮВАННЯ

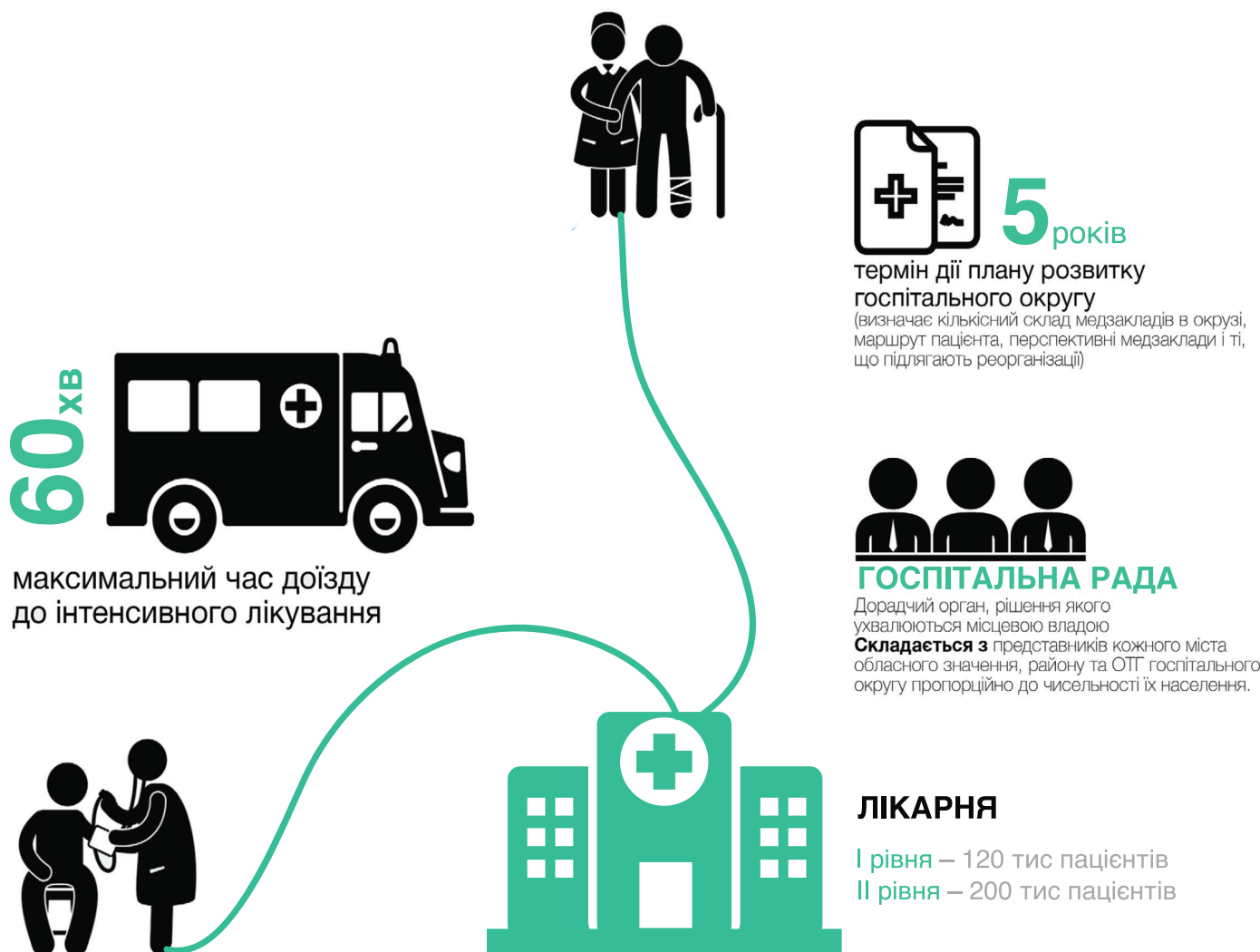
Уряд вирішив виділити інвестиції на закупівлю обладнання та підсилення лікарень — і ці кошти підуть тим закладам, в яких очікується великий потік пацієнтів.

Також уряд виділяє інвестиції на перепрофільовання лікарень.

Щоб отримати ці інвестиції, Госпітальна рада повинна буде домовитись про те, як будуть розвиватися медичні заклади в Госпітальному окрузі і зафіксувати це в своєму багаторічному плані.

Госпітальні округи

Що потрібно знати? Як пояснити зміни суспільству?



Джерело: Міністерство охорони здоров'я України

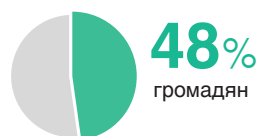
Податкова реформа



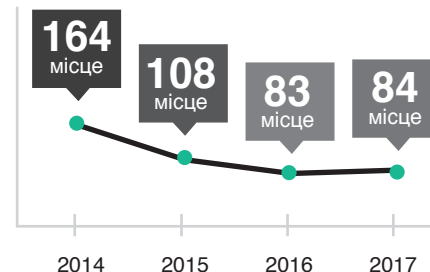
вважають податкове регулювання в Україні категорично незадовільним, таким, що потребує комплексного перегляду, недостатньо конкурентним і нейтральним (ЕВА, травень 2015 – травень 2016)



назвали спрощення податкового адміністрування та бухгалтерського обліку серед заходів, важливих для покращення умов ведення бізнесу (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, лютий 2017)



називають стимулювання розвитку економіки та створення сприятливих умов для бізнесу серед топ-5 ключових проблем, на які має насамперед спрямувати свої зусилля влада (Демніціативи, грудень 2016)



позиція України в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business Світового Банку за показником «сплата податків»

Виклики та цілі державної політики

Податкова система України потерпає від кількох взаємопов'язаних проблем, які роблять її найбільшою (за результатами опитувань підприємств¹) з перешкод для розвитку бізнесу, спричинених економічною політикою.

Високий рівень податкового навантаження, пов'язаний із надмірним перерозподілом валового внутрішнього продукту через публічні фінанси², уповільнює зростання економіки та призводить до широкомасштабного масового ухилення від податків. Масовість порушень зумовлює вибірковість (дискреційність) покарання.

Тим часом структура податків не відповідає національним особливостям та цілям розвитку: занадто велику роль відіграють особливо вразливі до корупції та ухилення податки на доходи та працю, водночас роль податків на майно та землю незначна. Корпоративна культура податкової вирізняється репресивністю, схильністю до політизації та корупції. При цьому її допущено до розробки

податкової політики та законодавства, а також надання роз'яснень щодо його застосування. Закони часто і невиправдано змінюються, є суперечливими, заплутаними, містять багато норм непрямої дії і дискреційних можливостей; а система адміністрування податків є надмірно ускладненою³. Дискреція податківців у застосуванні законодавства, можливість тлумачити його на свій розсуд робить платежі непередбачуваними, створює можливості для корупції та спотворює конкуренцію.

Разом це пригнічує зростання, призводить до високого рівня тінізації економіки – 35% за даними МЕРТ у 2016 році (дещо менше, ніж у попередні роки, зокрема і завдяки початку впровадження податкової реформи, особливо зниженню ЄСВ), а також до корупції в податкових органах: 26,7% підприємств стикалися з корупцією в податкових органах, за даними дослідження «Рівень сприйняття корупції очима бізнесу»⁴, що є абсолютним рекордом серед інших державних установ.

Цілі державної політики⁵ на 2016 рік частково сприяли вирішенню зазначених проблем, зокрема:

- ♦ забезпечення фінансової стабільності за рахунок більш послідовної та передбачуваної бюджетної політики в середньостроковій перспективі, посилення бюджетної дисципліни, підвищення ефективності планування бюджетних видатків і запровадження середньострокового бюджетного планування у 2018 році;
- ♦ забезпечення підвищення ефективності видатків;
- ♦ покращення інвестиційного клімату в Україні за рахунок спрощення податкової системи та адміністрування податків;
- ♦ протидія ухиленню від оподаткування за рахунок офшорних юрисдикцій і боротьба з корупційними схемами, реалізація яких здійснюється через офшорні зони, удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням;
- ♦ створення єдиного публічного Реєстру заяв про повернення суми бюджетного відшкодування податку на додану вартість;
- ♦ врегулювання наявних неузгодженостей і прогалин у Податковому кодексі України щодо адміністрування податку на додану вартість;
- ♦ закріплення на законодавчому рівні права платника податків на використання сервісу «Кабінет платника податків»;
- ♦ узгодження баз єдиного соціального внеску і податку на доходи фізичних осіб та забезпечення можливості подання єдиної звітності за єдиним соціальним внеском і податком на доходи фізичних осіб та їх сплати загальною сумою;
- ♦ упорядкування роз'яснень податкового законодавства;
- ♦ завершення комплексної реформи ДФС. Зменшення в результаті проведення реформи часових витрат платників податків на взаємодію з податківцями, а також обмеження можливостей для хабарництва з боку податківців. Оптимізація структури ДФС і скорочення кількості штатних одиниць, що дасть змогу заощадити бюджетні кошти, які передбачаються ДФС. Визначення

основних показників ефективності роботи ДФС. Відмова від планів зборів як єдиних показників діяльності ДФС;

- ♦ ліквідація податкової міліції. Утворення оновленого органа протидії фінансовим злочинам (Служби фінансових розслідувань);
- ♦ інтеграція баз даних ДФС, Мінфіну, Казначейства.

Меморандумом із МВФ додатково передбачено також запровадження непрямих методів контролю доходів фізичних осіб, митного пост-аудиту, а також «фундаментальну реформу спрощеного оподаткування».

Водночас низку ключових проблем і пропозицій від громадянського суспільства залишено поза увагою, в тому числі:

- ♦ підготовку скорочення перерозподілу через публічні фінанси до 37% (передусім – за рахунок подальшого зменшення навантаження на заробітну плату);
- ♦ реформування оподаткування доходів підприємств – перехід до податку на виведений капітал;
- ♦ удосконалення оподаткування землі та нерухомого майна, особливо – підприємств;
- ♦ зменшення вимивання обігових коштів підприємств у СЕА ПДВ через запровадження подвійного овердрафту, збільшення періоду для реєстрації податкових накладних, тощо;
- ♦ запровадження єдиного рахунку для сплати податків, окрім ПДВ;
- ♦ заборону відкриття кримінальних проваджень відносно платників податків до узгодження податкових зобов'язань і фактичної несплати узгоджених податкових зобов'язань до бюджету.

Також реформування ДФС передбачало тільки структурну перебудову та скорочення персоналу, що, на наш погляд, не є достатнім – необхідне «перезавантаження» на нових принципах, здатне змінити корпоративну культуру цього державного органа;

позбавлення його від функцій, що конфліктують з основною (насамперед – формування державної політики); підсилення підзвітності, прозорості та відповідальності перед суспільством. При цьому заходи,

додатково передбачені Меморандумом із МВФ, ми розцінюємо як передчасні, а отже, контрпродуктивні на даному етапі реформи – принаймні до такого «перезавантаження» ДФС.

Реалізація державної політики

У 2016 році профільне Міністерство фінансів із приходом нової команди змінило на краще підходи до формування державної політики, зокрема, податкового законодавства. Замість традиційного залучення ДФС (що є для останньої неприкритим конфліктом інтересів) до участі в процесі запросили громадських експертів і представників широких кіл бізнесу. Було також використано багато корисних напрацювань із законопроекту №3357, підготовленого у 2015 році також за участі громадськості. В результаті протягом року було розроблено та прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» (№1797-VIII від 21 грудня 2016 року), який здебільшого втілює зазначені вище цілі державної політики, а також зобов'язав Кабінет Міністрів «до 1 липня 2017 року розробити і внести до Верховної Ради України проект закону щодо запровадження податку на виведений капітал» й увібрав у себе низку інших пропозицій. Загалом на законодавчому рівні було досягнуто таких цілей:

- ♦ розроблено та затверджено Мінфіном KPI для ДФС, спрямовані на перетворення ДФС на сервісну службу;
- ♦ передбачено ліквідацію податкової міліції та створення аналітичного органу – фінансової поліції (або служби фінансових розслідувань) із підпорядкуванням її Міністерству фінансів України;
- ♦ змінено умови та терміни надання індивідуальних податкових консультацій. Запроваджена єдина база індивідуальних податкових консультацій;
- ♦ законодавче закріплення функціональних можливостей електронного кабінету платника податків;

- ♦ змінено функції територіальних контролюючих органів – за районними ДПІ закріплено лише сервісні функції, контрольо-перевірочну функцію закріплено за обласним рівнем;
- ♦ створення єдиного публічного реєстру заяв на відшкодування ПДВ;
- ♦ створено нові механізми для виявлення схем, що використовуються для перепродажу податкового кредиту з метою ухиляння від сплати ПДВ та оптимізації інших податків;
- ♦ вдосконалено процедури реєстрації податкових накладних, що мінімізує відтік оборотних коштів підприємств;
- ♦ запроваджено механізм коригування технічних помилок платників податків у податкових накладних;
- ♦ захищено податковий кредит шляхом недопущення права його позбавлення покупців товарів або послуг.

Оскільки зміни були остаточно ухвалені тільки наприкінці 2016 року, їх практичне втілення відбувається протягом 2017 року, тому результати оцінювати зарано. Як завжди, багато залежатиме від активної позиції громадянського суспільства в моніторингу впровадження прогресивних змін. Протягом першого кварталу 2017 року було запроваджено єдиний відкритий реєстр із відшкодування ПДВ і розроблено законопроект про службу фінансових розслідувань.

Також у 2016 році вдалося запобігти спробам запровадження непрямих методів контролю видатків фізичних осіб і звуженню застосування спрощеного оподаткування.

Водночас низки критично важливих цілей досягти не вдалося, зокрема це:

- ♦ інтеграція баз даних ДФС, Мінфіну, Казначейства;
- ♦ завершення комплексної реформи ДФС;
- ♦ фактична, не декларативна ліквідація Податкової міліції та створення нової Служби фінансових розслідувань;
- ♦ узгодження баз єдиного соціального внеску і податку на доходи фізичних осіб та забезпечення можливості подання єдиної звітності за єдиним соціальним внеском і податком на доходи фізичних осіб та їх сплати загальною сумою;
- ♦ протидія ухилянню від оподаткування за рахунок офшорних юрисдикцій і боротьба з корупційними схемами, реалізація яких здійснюється через офшорні зони, удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням.

Також деякі нормативні рішення, ухвалені наприкінці 2016 року за ініціативами соціального блоку Кабміну та деяких народних депутатів, погіршили становище платників податків і пішли всупереч стратегії реформи. Насамперед збільшення видатків бюджету, а надто встановлення мінімальної зарплати у 3200 грн, призвели до підвищення загального податкового тиску: відсоток перерозподілу через публічні фінанси зріс із 41% до майже 44%⁶. Пов'язане з цим збільшення адміністративного тиску на роботодавців – платників ЄСВ викликало значне обурення у суспільстві, а запровадження обов'язкової сплати ЄСВ підприємцями-фізичними особами, навіть коли вони не ведуть діяльності, а також підвищення податкового тиску – призвело до закриття понад 300 тис. ФОП. Також без попереднього публічного й експертного обговорення цього кроку та без прийняття необхідних супутніх норм для лібералізації та демонополізації ринку РРО було розширено сферу обов'язкового застосування РРО, що збільшує вартість ведення бізнесу й

ускладнює адміністрування для відповідних категорій підприємців, а також збільшує корупційні вразливості.

Особливо треба звернути увагу на те, що всі зазначені в останньому абзаці заходи погіршили становище малого бізнесу та самозайнятих осіб, тоді як невиконаними залишилися пункти, які мали б створити перешкоди для великомасштабних порушень – адже, за даними Global Financial Integrity⁷, до офшорів щорічно виводиться майже 10% ВВП України, при цьому весь малий бізнес разом узятий становить 15,7% ВВП.

Отже, загалом результат 2016 року можна оцінити як позитивний. Вдалося значно просунутися вперед у реформуванні адміністрування ПДВ, зокрема, є надія позбутися масштабного здирицтва при відшкодуванні ПДВ, дискреції при перевірках тощо. Зроблено важливі кроки у впорядкуванні адміністрування податків загалом, декларативно скасовано податкову міліцію та ухвалено політичне рішення щодо заміни податку на прибуток підприємств – податком на виведений капітал. Але насамперед треба відзначити докорінну зміну процесу розробки податкового законодавства: відсторонення ДФС від цієї функції, натомість запровадження широких консультацій з об'єднаннями бізнесу і залучення громадських експертів безпосередньо до роботи над законодавчими змінами. Це відкриває шлях до подальшого реформування.

Водночас реформу ще не завершено. ДФС успішно опирається «перезавантаженню», а критичну масу реформ, які треба було б здійснити для того, аби воно могло бути успішним, ще не накопичено. Окрім сказаного вище, не вирішено питання з адмініструванням баз даних (яке мало б перейти до Мінфіну чи незалежної структури); не вирішені технічні питання вдосконалення адміністрування земельного податку; робота ДФС залишається непрозорою та непідконтрольною громадськості.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Міністерство фінансів України. Впливовий і зацікавлений у реформах стейкхолдер. Команда Мінфіну, сформована на початку 2016 року, має політичні амбіції реалізувати податкову реформу. На відміну від своїх попередників, вона залучила до розробки податкового законодавства представників платників податків (бізнес-асоціації та експертів), в результаті чого

вдалося сформувати популярний серед платників і позитивний для економіки в цілому пакет податкових змін з урахуванням напрацювань профільного парламентського комітету та за підтримки Адміністрації президента.

Державна фіскальна служба (ДФС). Зважаючи на особливий статус у системі державної влади, що склався історично, а також могутній ресурс тиску та підкупу (за рахунок корупційних доходів), ДФС грає величезну самостійну, хоча і не завжди публічну, роль у формуванні державної політики. При цьому її інтерес полягає у розширенні можливостей для тиску на платників податків, оскільки такі можливості забезпечують як корупційні надходження, так і неформальний політичний вплив. Цей інтерес робить ДФС найпослідовнішим природним противником ліберальної та антикорупційної податкової реформи. Натомість ця служба зацікавлена просувати зміни, які надалі розширюють поле для перевірок і дискреційні можливості, а також відволікати увагу від основних джерел незаконного збагачення у податковій системі та широкомасштабних ухилень, зокрема «конвертаційних центрів». ДФС не має права законодавчої ініціативи, а у 2016 році вона також позбулася можливості просувати свої інтереси через Міністерство фінансів. Проте відповідні пропозиції в її інтересах вносилися окремими народними депутатами та просувалися через ініціативи Мінсоцполітики.



Міжнародні кредитори. Інституційний інтерес кредиторів України (насамперед – МВФ) полягає у збереженні фіскальної стабільності й уникненні соціально-політичної напруги, а також забезпеченні інших умов для економічного зростання. Пропонована Мінфіном податкова реформа повністю відповідає цим цілям. Проте у зовнішніх відносинах державу представляють, серед інших, політики та чиновники, не зацікавлені в реформах, а міжнародним експертам іноді бракує глибокого знання українських реалій і часу на їх вивчення. Водночас міжнародні партнери оперують певними кліше, які не завжди відповідають цим реаліям. Протягом 2016 року фіскальна ситуація в Україні покращувалася, а пропонована податкова реформа не містила фіскальних ризиків, тому позиція кредиторів була переважно схвально-нейтральною, за винятком питання щодо передачі баз даних ДФС під управління Мінфіну. Проте подальше просування реформи викликає опір у частини іноземних радників.



Платники податків і податкові агенти. Оскільки податковими агентами у сплаті ПДВ, ЄСВ, ПДФО та інших податків із громадян є підприємства, громадяни (надалі – платники) здебільшого не стикаються з податковою системою безпосередньо. Абсолютна більшість підприємств – платників і податкових агентів – об'єднаних у бізнес-асоціації та коаліції асоціацій, вимагають спрощення адміністрування, звуження можливостей для тиску, припинення здириництва й обмеження сваволі з боку податківців, зниження податкового навантаження та вирівнювання умов конкуренції, які здебільшого порушувались внаслідок дискреційного підходу податківців, а також різного роду пільг. Це відносно впливова група стейкхолдерів із високим рівнем зацікавленості у реформі. Водночас подальшому прогресу податкової реформи опирається частина великих підприємств і фінансово-політичних груп, яка має високий рівень впливу на державну політику у сфері оподаткування й активно застосовує схеми «агресивного податкового планування» з широким використанням операцій з офшорами. До цієї категорії можна також віднести окремі консалтингові компанії, які допомагають у створенні та обслуговуванні таких схем. При



реформуванні правового регулювання податку на землю/нерухомість до цієї групи можуть приєднатися також ті, хто на сьогодні користується пільгами із зазначеного податку, а також місцеві органи влади, які ці пільги розподіляють.



Політики-популісти, часто насправді пов'язані з великим «олігархічним» бізнесом, чинять опір реформі й намагаються задовольнити інтереси бідних за рахунок середнього класу та середнього бізнесу, відводячи тиск від надбагатих. Зокрема, таким кроком стало подвоєння мінімальної зарплати. Вони, ймовірно, опиратимуться спробам скорочення державних витрат, натомість намагатимуться їх збільшити у такий спосіб, аби під виглядом турботи про найбідніших зберегти й розширити можливості для корупції та знищити конкурентів.



Громадянське суспільство. Це досить впливовий стейкхолдер із високим рівнем зацікавленості у реформі. В питаннях стратегічного реформування податково-бюджетної політики громадянське суспільство у 2016 році було представлене переважно двома групами – експертною групою з питань податкової та бюджетної реформи Реанімаційного Пакету Реформ і неформальним колективом співавторів ліберальної податкової реформи (законопроект №3357), що об'єднувалися навколо голови парламентського Комітету з питань податкової та митної політики Ніни Южаніної. Ці групи частково перетиналися, а їхні члени входять до Громадських рад при всіх задіяних у цьому процесі органах державної влади. Протягом 2016 року та першого кварталу 2017 група РПР «Податкова реформа» брала активну безпосередню участь у розробці податкової політики, натомість керівництво профільного парламентського комітету, на відміну від 2015 року, займало більш пасивну позицію. У 2017 році група співавторів законопроекту №3357 (щодо ліберальної податкової реформи) фактично розпалася, оскільки більшість учасників виступили проти наполегливих спроб її лідера Ніни Южаніної відродити легітимність податкової міліції, випадково скасовану внаслідок помилки в законі.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Групою «Податкова реформа» Реанімаційного Пакету Реформ визначено наступні кроки на 2017 рік:

Реформування бюджетного процесу, зокрема, удосконалення програмно-цільового методу фінансування та перехід до середньострокового бюджетного планування; провадження фіскальної політики, спрямованої на зниження частки державних видатків ВВП до 37% до 2020 року; перегляд статей бюджетних видатків для оптимізації їхньої структури та обсягу видатків.

Імплементация законодавства у частині створення єдиного електронного реєстру на відшкодування ПДВ; подальше удосконалення адміністрування для зменшення вимивання обігових коштів підприємств (подвійний овердрафт); імплементация принципу

персональної відповідальності платника податку – напрацювання критеріїв для блокування податкових накладних з ознаками шахрайських дій

Перехід до моделі оподаткування лише виведеного капіталу з мінімізацією перевірок, але посиленням та удосконаленням контролю за деякими видами зовнішньоекономічних відносин (зокрема, трансфертним ціноутворенням, інвестуванням, кредитуванням із застосуванням тонкої капіталізації) і впровадженням рекомендацій ОЕСР з урахуванням особливостей України.

Подальше зниження податкового навантаження на фонд оплати праці, зокрема за рахунок реформування Фондів соціального страхування, скорочення їхніх функцій і витрат.

Модифікація наявного податку на майно з метою зменшити його дискреційність і зробити його справедливим, а також збільшити надходження заради компенсації ймовірних втрат бюджету від переходу до оподаткування виведеного капіталу та зменшення навантаження на заробітну плату.

Впровадження єдиного рахунку для сплати податків (окрім ПДВ); зменшення кількості форм первинних документів, можливостей їх використання в електронному вигляді та часу на ведення обліку; аналіз системи штрафів в оподаткуванні й поданні звітності на предмет доцільності й досягнення відповідної мети, дотримання законодавства без наявності пригнічуючого ефекту та внесення відповідних змін; заборона відкриття кримінальних проваджень до узгодження податкових зобов'язань і фактичної несплати узгоджених податкових зобов'язань до бюджету.

Розділення між окремими інституціями законотворчої, сервісної та контролюючої функцій Державної фіскальної служби; забезпечення відкритості ДФС шляхом оприлюднення зведеної інформації щодо діяльності служби та платників податків; створення єдиного дата-центру, що консолідує всі державні ресурси й бази даних контролюючих органів, під адмініструванням Міністерства фінансів України; ліквідація податкової міліції та створення окремого державного органу - Служби фінансових розслідувань (фінансової поліції), з керівником і співробітниками, відібраними за процедурами, аналогічними процедурам обрання членів НАБУ, суттєве підвищення їхніх посадових окладів, усунення дублювання функцій; посилення відповідальності держави перед платниками податків за завдані збитки внаслідок дій чи

бездіяльності. Подальші кроки у реформуванні ДФС («перезавантаження») доцільно робити після радикального скорочення дискреційності податкового законодавства.

Реформування спрощеної системи оподаткування може постати на порядку денному лише після впровадження комплексної ліберальної антикорупційної податкової реформи. На 2017 рік пропонується розробляти та просувати тільки заходи, спрямовані на полегшення становища платників і точкове обмеження відносно масштабних зловживань з боку великого бізнесу. А саме, йдеться про впровадження нових форм оподаткування фізичних осіб підприємців (патенти), що дозволить спростити реєстрацію, облік, оподаткування, звітність і припинення підприємницької діяльності фізичними особами; визначення категорій платників, які у великих масштабах ухиляються від сплати податків при реалізації товарів, напрацювання концепції щодо дієвих методів боротьби зі зловживаннями, поширення сфери дії реєстраторів розрахункових операцій (РРО) на виявлені категорії ухилянтів; заохочення добровільного використання РРО та отримання фіскальних чеків із перевіркою їхньої реєстрації (лотереї, грошові заохочення споживачів тощо); демонополізація ринку продавців і надавачів послуг у сфері застосування РРО, ліквідація корупціогенних факторів і можливості здириництва з боку контролюючих органів, усунення дискреції та переходу до комфортного застосування РРО бізнесом; впровадження електронних сервісів для платників податків (електронний реєстр чеків, реєстр акцизних марок, цифрові РРО) (законопроект №4117 – цифрові РРО).

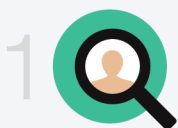
Перелік посилань

1. Щорічна оцінка ділового клімату в Україні – 2015 рік // <http://www.slideshare.net/USAIDLEV/2015-63410180>
2. Приблизно 44% у 2017 р. при максимально допустимому (за даними дослідження) у 37%
3. 2015 року на підготовку й подання звітності та сплату податків в Україні в середньому витрачали 350 год. В Європі та Центральній Азії – 232,7 год., у країнах ОЕСР – 176,6 год., за даними Doing Business.
4. Дослідження «Рівень сприйняття корупції очима бізнесу», що проводили TI-Україна, Gfk, PwC та ПриватБанк в серпні-жовтні 2015 року // <http://ti-ukraine.org/publications/koruptsiya-ochyma-biznesu-antynejtynh-ocholyly-podatкова-mytnytsya-ta-zemelnyky/>
5. План пріоритетних дій Уряду на 2016 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249106523
6. Соціальний блок Уряду у лютому оголосив намір продовжувати зазначену політику та розглядає можливість підняття у квітні-травні 2017 року МЗП до рівня 5 000 гривень // <http://news.finance.ua/ua/news/-/395802/minimalnu-zarplatu-v-ukrayini-planuyut-pidnyaty-do-5000-grn>
7. Global Financial Integrity // <http://www.gfintegrity.org/reports/>

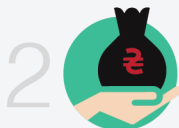


Якою має бути Служба фінансових розслідувань?

РЕАНІМАЦІЙНИЙ
ПАКЕТ РЕФОРМ



1
прозорий
конкурсний відбір
працівників



2
високі зарплати,
а отже залучення нових,
високопрофесійних кадрів



3
зменшення
чисельності штату
10 000 → 3 000



4
зміна інструментарію
роботи: перехід від
каральних функцій до
функцій розслідування
та аналітики



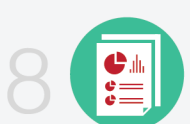
5
відсутність повноважень
Служби фінансових
розслідувань
проводити
перевірки бізнесу



6
встановлення вичерпного
переліку підстав, за яких
Служба фінансових
розслідувань зможе ініціювати
проведення уповноваженими
органами перевірок суб'єктів
підприємництва



7
усунення дублювання функцій
державних органів: зокрема,
позбавлення СБУ, МВС
та ДФС повноважень
у сфері розслідування
економічних злочинів



8
підпорядкування Служби
фінансових розслідувань
Міністерству фінансів та її
щорічне звітування перед
парламентом



9
зниження
адміністративного
тиску на бізнес та
усунення корупційних
ризиків

Реформа фінансового сектора та пенсійної системи



громадян

не довіряють Національному банку України, при цьому лише 12% довіряють. Такі показники роблять НБУ одним із лідерів суспільної недовіри (Демініціативи, грудень 2016)



громадян

українців відзначають переважне погіршення у ситуації з пенсійним забезпеченням протягом 2016 року (Демініціативи, грудень 2016)



громадян

громадян вважають політику центральної влади в напрямку забезпечення стабільності гривні зовсім неуспішною і ще 21% респондентів - неуспішною (Соціологічна група "Рейтинг", грудень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Фондовий ринок. Реформа фондового ринку минулого року не відбулася, хоча і регулятор, і депутати працювали над законодавчими ініціативами (зокрема, над законом про деривативи та регульовані ринки, що містить цілу низку положень щодо різних аспектів ринку капіталу та про спліт – розподіл повноважень між різними регуляторами), прийняття законів було відтерміновано. Основним викликом для політики в секторі була практична відсутність активності на ринку. Майже 95% торгів на біржовому ринку¹ припадали на державні облігації та депсертифікати НБУ (переважно угоди в рамках управління ліквідністю). Лише 2 млрд грн, або 0,1% ВВП, становив сукупний річний оборот ринку акцій та облігацій підприємств на всіх дев'яти зареєстрованих біржах. Для порівняння, на Варшавській біржі у Польщі оборот на ринку акцій

сягнув 43,3 млрд євро. Цю проблему адресувати не вдалося і ситуація лише погіршувалася. За складовою індексу Global Competitiveness Index, 8th pillar: Financial market development² у ренкінгу за 2014-2015 Україна була на 107-й сходинці з 144, у 2015-2016 змістилася на 121-шу сходинку із 140, а за 2016-2017 – на 130-ту сходинку із 138.

Опис основних проблем і викликів не змінився з 2015 року, коли приймалася Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 року³, де були сформульовані цілі реформи. Ринок фінансових послуг залишається дуже фрагментарним із низькою капіталізацією через нестабільні умови ведення бізнесу, незахищеність права власності та низький рівень корпоративного управління. Україна в силу зарегульованості та особливостей юрисдикції

не є учасником глобальних ринків капіталу (попри поодинокі випадки випусків SPV-акцій чи єврооблігацій), і ця ізоляція протягом 25 років незалежності так і не сприяла створенню сильного локального ринку. У населення фактично немає доступу до надійних фінансових інструментів для заощаджень (окрім депозитів, готівкової валюти та купівлі нерухомості). Неможливе накопичення коштів у недержавних пенсійних фондах, що має вирішальне значення для проведення пенсійної реформи. Населення не має доступу до послуг європейських фінансових компаній чи іноземних інструментів фінансового ринку, а частка іноземних портфельних інвесторів на українському фондовому ринку нищівно мала. Українські компанії не мають можливості залучити акціонерний капітал в Україні.

У Моніторингу прогресу реформ за 2016 рік⁴ Національна рада реформ представляє досягнення з реформи фінансового сектора переважно співпрацею з МВФ, даними щодо економічної стабільності та зрушенням у банківському секторі.

Страховий ринок України стикається з такими першочерговими викликами:

1. Розвиток і підтримка пріоритетних для суспільства видів страхування. Наприклад, частка аграрного сектора в експорті країни становить 42,5%, при цьому застраховано лише 1,16% від загальної площі посівів⁵;

2. Низький обсяг довгострокових інвестицій в економіку України за рахунок довгострокових резервів страховиків зі страхування життя. Станом на 30 вересня 2016 року резерви зі страхування життя становили 7,5 млрд грн, з яких безпосередньо в економіку країни було інвестовано трохи більше 0,01%⁶;

3. Низька ефективність державного нагляду за діяльністю страхових компаній через обмеженість повноважень і незалежності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (НКФП), низький рівень стандартів управління платоспроможністю та ліквідністю страхових компаній. Вимоги щодо платоспроможності страховиків, згідно із законом «Про страхування», лише частково відповідають вимогам Solvency I, тоді як у ЄС уже впроваджуються вимоги Solvency II;

4. Відсутність гарантій прав захисту інтересів споживачів страхових послуг. Законодавчо ці права врегульовано законом «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»⁷ і законом «Про страхування»⁸, які було прийнято ще у 2001 році, тому їхні окремі положення є застарілими й неактуальними.

Сформульовані державою цілі політики у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»⁹ та Комплексній програмі розвитку фінансового сектора України до 2020 року щодо розвитку страхового ринку відповідають окресленим викликам/проблемам, проте затвердження основних нормативно-правових актів, спрямованих на реформу страхового ринку, відтерміновано на 2017-2019 роки, а в 2016 році цілі державної політики щодо розвитку страхового ринку не змінилися, проте ігнорувалися державними органами. НКФП у межах своїх повноважень і можливостей зосередився лише на двох напрямках діяльності: підвищенні прозорості страхового ринку та очищенні балансів страховиків від проблемних активів.

Суспільний порядок денний, спрямований на вирішення основних викликів/проблем, полягає в осучасненні законодавства про страховий ринок, забезпеченні прозорості та відкритості якісної інформації, вирішенні питання із незалежним регулятором та його повноваженнями (зараз – «зависле» питання спліту), а також комплексному впровадженні європейських стандартів нагляду та регулювання на ринках капіталу згідно зі ст. 137 Угоди про Асоціацію.

Банківський ринок у сучасних умовах стикався із низкою викликів. Через погану якість активів і недостатню капіталізацію укупі зі схемними операціями ризики банківської системи залишалися високими. Рейтингове агентство S&P віднесло банківську систему України до високоризикових: «незважаючи на деяке покращення макроекономічної ситуації в Україні у 2016 році, ризик української банківської системи залишається одним із найбільших у світі, що відображено в її оцінці на рівні 10 (країни з найбільшими ризиками)»¹⁰. Намагаючись знизити системні ризики, у 2016 році НБУ вивів із ринку 21 банк, не включаючи Приватбанк. На ринку за підсумками

2016 року залишалися 93 платоспроможні банки¹¹. У Приватбанку великий обсяг кредитів пов'язаним із банком особам, під які, на думку НБУ, не було сформовано відповідні резерви, що відповідали б якості застав, у поєднанні із домінуючою часткою банку на українському ринку платежів створили серйозну проблему, що загрожувала розвинути в кризу неплатежів по всій країні. НБУ та уряд за згодою МВФ націоналізували банк, зберігши його здатність обслуговувати платежі, в капітал було влито 107 млрд грн у грудні 2016 року.

Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) бракувало коштів для виконання зобов'язань за вкладами. За даними ФГВФО, на початок 2017 року загальна сума затверджених акцептованих вимог кредиторів 73 банків, що ліквідуються, становила 243,84 млрд грн (124,80 млрд грн на початку 2016)¹². Держава витратила на підтримку Фонду 7,94 млрд грн, а також надавала йому кредити із бюджету, було розроблено механізм продажу активів Фонду через систему Prozorro, але ефективність роботи цього механізму ще належить побачити. Додатковим викликом для системи гарантування вкладів став «тиск вулиці» – вкладники банку «Михайлівський» домоглися гарантування сум вкладів за договорами, які такому гарантуванню не підлягали, що створило додаткове навантаження на Фонд. Станом на початок лютого 2017-го, Фондом подано 3 835 заяв до правоохоронних органів про вчинення кримінальних правопорушень на загальну суму 295,5 млрд грн, але до масштабного повернення коштів через суди справа поки що не дійшла, і цей виклик залишається актуальним на наступний рік.

Критична потреба у співпраці з МВФ. Від неї залежить стан золотовалютних резервів, фінансування від інших донорів, довіра інвесторів, дешевим фінансуванням МВФ уряд може замінити набагато дорожчі позики на відкритому ринку. Основний ризик полягав у тому, що МВФ виставляє умови до всіх секторів державної політики, а в разі невиконання важливих структурних маяків транш затримується. За вимогами МВФ, торік НБУ здійснив діагностичне обстеження другої та третьої двадцятки банків і визначив графіки

докапіталізації та націоналізував Приватбанк.

Захист прав кредиторів залишався слабким, а кредитування не розвивалося. У 2016 році в напрямку захисту кредиторів не відбулося позитивних змін. Законодавчо питання не врегульоване. Відповідні законопроекти не розглянуті, а саме законопроекти №4529 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання кредитування в Україні», та №3132 «Про внесення змін до деяких Законів України (щодо підвищення ефективності процедур банкрутства)». Був прийнятий лише Закон №1414-VIII «Про фінансову реструктуризацію». Він набув чинності 19 жовтня 2016 року, але в роботу запустити систему не вдалося.

Основний перелік сформульованих НБУ цілей міститься у Комплексній програмі розвитку фінансового сектора України до 2020 року, Програмі співробітництва з Міжнародним валютним фондом¹³, Стратегії розвитку державних банків і Засадах стратегічного реформування державного банківського сектора¹⁴.

Пенсійна система. Основні короткострокові виклики у пенсійній сфері полягають у такому:

1. Різке збільшення у 2016 році дефіциту Пенсійного фонду України (далі – ПФУ): якщо у 2015 році дефіцит ПФУ становив 92 млрд грн (35% загального бюджету ПФУ)¹⁵, то у 2016 році дефіцит був уже 143 млрд грн (56% бюджету ПФУ)¹⁶. Джерелом покриття дефіциту слугують кошти Державного бюджету. Головною причиною такого збільшення дефіциту ПФУ стало внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», відповідно до яких із 1 січня 2016 року з метою зниження податкового тиску на бізнес та в розрахунок на детінізацію заробітних плат ставку ЄСВ було зменшено з 38 до 22%¹⁷. Як наслідок, надходження ЄСВ скоротилися на 65 млрд грн і це постало головним викликом щодо пенсійної системи у 2016 року.

2. Низький рівень пенсійного забезпечення: коефіцієнт заміщення (відношення середньої пенсії за віком до середньої заробітної плати) у 2016 році був дуже низьким і становив 0,33%¹⁸. До прикладу, за

стандартами Міжнародної організації праці, він не має опускатися нижче 40%. Підвищення з 1 січня 2017 року мінімальної заробітної плати до 3200 грн, яке розцінюється Урядом як елемент пенсійної реформи (оскільки всі додаткові доходи, отримані від такого кроку, планується спрямовувати на підвищення пенсій)¹⁹ за відсутності аналогічних кроків щодо мінімальної пенсії погіршить показник коефіцієнта заміщення, а отже, актуалізує цей виклик.

3. Втрата довіри до банківського сектора після масштабного виведення з ринку банків²⁰ за відсутності для широких мас інших можливостей інвестування заощаджень і накопичення на власну пенсію.

Довгострокові проблеми набагато гостріші та болючіші. Якщо у перспективі 5-10 років демографія більш-менш нейтральна, то через 30 років, коли покоління сьогоdnішніх 30-річних виходитиме на пенсію, працюючих залишиться набагато менше через невисоку народжуваність і велику смертність навіть за умови нульової міграції (що мало ймовірно)²¹, і це потребує окремого розгляду та формування довгострокової політики держави.

Цілі проведення пенсійної реформи, сформульовані

в Програмі діяльності Уряду²², а саме: реформування системи призначення спеціальних пенсій, зменшення дефіциту Пенсійного фонду України, поквартальний перегляд та підвищення розміру мінімальної пенсії, створення передумов для запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування – відповідають зазначеним викликам. Проте досягти головної цілі – зменшити дефіцит ПФУ – не вдалося. Більше того, порівняно з 2015 роком він зріс на 50 млрд грн. Поквартального підвищення пенсій у 2016 році теж не відбувалося: вони переглядалися двічі – у травні та в грудні. Не започатковано й створення підґрунтя щодо розвитку накопичувального пенсійного забезпечення відповідно до заходів, передбачених у цій сфері з 1 липня 2015 року Комплексною програмою розвитку фінансового сектора України до 2020 року. Сама ідея розвитку накопичувальної складової не знайшла свого підтвердження в останньому тексті Меморандуму між Україною та МВФ. Отже, діяльність Уряду щодо пенсійної реформи у 2016 році фокусувалася на поточних завданнях щодо збалансування ПФУ та розробці варіантів майбутньої реформи, конфігурація якої поки що не відома.

Реалізація державної політики

Фондовий ринок. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) як регулятор переважно займалася вирішенням локальних питань, які були в її компетенції, та брала участь у підготовці великих системних законодавчих актів, що можуть бути прийняті у 2017 році. У 2016 році в рамках своїх можливостей НКЦПФР: Вирішувала проблему псевдо-публічності акціонерних товариств (коли на біржі обертаються акції емітента, який зовсім не зацікавлений бути публічним), в результаті з біржового обігу було виведено акції - блакитні фішки, і зараз індекс акцій Української біржі складається з п'яти паперів. Також комісія провела ще низку точкових змін механізмів реєстрації, нагляду, процедур тощо. За практичної відсутності активного ринку капіталів ці кроки змінили номінальні правила гри, але гравців чи

інструментів на полі не побільшало. Крім того, Комісія почала підготовку, за технічної допомоги ЄБРР, проекту реформування депозитарної системи та займається питанням поглиблення співпраці України з IOSCO (міжнародна організація комісій із цінних паперів), але ці проекти поки що залишаються планами на папері. За очевидної відсутності зацікавленості серед депутатів у реформі фінансових ринків регулятор сприяв тому, що питання повноважень НКЦПФР та регулювання фондового ринку стало частиною Меморандуму між урядом України і МВФ, щоб створити зовнішній тиск²³.

При цьому дві основні причини слабкості українського фінансового ринку – відсутність захисту права власності, корупція й недовіра до судової системи²⁴ та майже повна закритість від іноземних ринків капіталу

– лежать у сфері впливу інших регуляторів і представників влади. Не завершена судова реформа, яка могла б створити рівні правила гри для всіх і забезпечити захищеність інвесторів. Також не відбулася лібералізація руху капіталів, яка могла б відкрити Україну для іноземних портфельних інвесторів та за яку відповідає Національний Банк України.

Страховий ринок. У 2016 році Нацкомфінполуг розпочала роботу з очищення балансів страховиків від проблемних активів за рахунок встановлення обов'язкових критеріїв та нормативів достатності, диверсифікованості та якості активів страховика²⁵. Страхові компанії мали до 30 червня 2016 року привести свою діяльність у відповідність до цих вимог. Як наслідок, зменшилися вкладення страховиків у корпоративні цінні папери (акції та облігації) та збільшилися – у банківські депозити й цінні папери, що емітуються державою. Крім того, НКФП спрямувала значні зусилля на підвищення прозорості страхового ринку України за рахунок встановлення вимог до:

- ♦ Діяльності небанківських фінансових груп (НБФГ), порядку їхньої ідентифікації та визнання, вимог до відповідальної особи такої групи та порядку погодження її кандидатури, а також порядків: повідомлення про зміни структури власності НБФГ, припинення визнання НБФГ і подання звітності НБФГ²⁶. Результатом цього стало визнання НКФП уперше дев'яти НБФГ і розміщення інформації про них на сайті регулятора. Це дасть можливість НКФП здійснювати нагляд за діяльністю цих компаній на консолідованій основі.

- ♦ Обсягу та порядку розміщення фінансовими установами інформації в загальнодоступній інформаційній базі даних про фінансові установи та на власних веб-сайтах фінансових установ²⁷. Усі фінансові організації повинні були створити власні веб-сайти до 6 вересня 2016 року та розмістити на них інформацію, визначену Положенням.

- ♦ Процедури та умов погодження НКФП набуття юридичною чи фізичною особою істотної участі у фінансовій установі або збільшення її таким чином, що зазначена особа буде прямо чи опосередковано

володіти або контролювати 10, 25, 50 і 75% статутного (складеного) капіталу такої фінансової установи чи права голосу придбаних акцій (часток) в її органах управління, вимог до ділової репутації та фінансового стану такої особи²⁸.

Банківський ринок. У напрямі забезпечення фінансової стабільності та динамічного розвитку фінансового сектора із заявлених НБУ цілей не створено рівних умови для конкуренції у фінансовому секторі, розвитку фінансового сектора та умови для вільного руху капіталу, а також не розбудовано інфраструктури, що забезпечує ефективне накопичення та обмін інформацією щодо кредитної історії позичальників, розвиток інституту рейтингових агентств. Частково посилено контроль та відповідальність за операції з пов'язаними особами – нормативні акти прийнято, але реальна відповідальність поки що не настала. Крім того, НБУ посилив вимоги щодо платоспроможності та ліквідності учасників фінансового сектора, спеціальні вимоги щодо капіталу, ліквідності та інших показників, але по факту більшість банків їх поки що не виконує (особливо щодо капіталу), і їм дали відстрочку. У напрямі розбудови інституційної спроможності регуляторів фінансового сектора: НБУ отримав високий ступінь незалежності та дієву Раду НБУ, створено та налагоджено роботу Ради з фінансової стабільності. Проте 2016 рік не позначився дієвими кроками для підвищення ефективності регуляторів і ФГВФО в частині роботи з проблемними активами у фінансовому секторі.

У напрямі захисту прав споживачів та інвесторів фінансового сектора абсолютно провальним стало завдання із підвищення рівня фінансової грамотності та рівня культури заощаджень населення: навпаки, прецедент пост-фактум гарантування по вкладах банку «Михайлівського» спотворило мотивацію вкладників. Не модернізовано законодавство в частині захисту прав споживачів та інвесторів. Однак частково підвищені стандарти розкриття інформації в інтересах споживачів та інвесторів фінансового сектора – банки переведено на МСФО, впроваджується Базель. У напрямку стратегії розвитку державних

банків досі залишається неврегульованим на рівні закону питання створення наглядових рад державних банків. Після націоналізації Приватбанку та потенційного виходу Укрпошти на ринок фінансових послуг, очевидно, необхідні кроки стосовно політики власника щодо державних банків ще попереду.

Протягом 2016 року Національний банк займався ліквідацією проблемних банків і боротьбою з кредитуванням пов'язаних із банками осіб. Очищення системи та вдосконалення регуляторного законодавства було необхідним, але болісним для банківської системи, а суттєвих позитивних змін банківський сектор не відчув (захист прав кредиторів, вдосконалення виконавчого провадження, спрощення злиття та поглинання перенеслося на 2017 рік).

Верховна Рада ухвалила у 2016 році п'ять законів, спрямованих на реформування банківської та фінансової системи держави (два з них були подані Президентом): «Про забезпечення масштабної експортної експансії українських виробників шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту»; «Про споживче кредитування»; «Про фінансову реструктуризацію»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг»; «Про внесення зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо гарантування державою вкладів фізичних осіб».

Пенсійна система. Заходи державної політики у відповідь на виклики у пенсійній сфері звелися переважно до спроб зменшити дефіцит фінансового з держбюджету Пенсійного фонду за рахунок зменшення обсягів виплачуваних пенсій. Це знайшло відображення у змінах до закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»²⁹ та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»³⁰, а саме:

- ♦ Обмежено розмір максимальної пенсії за віком (10 740 грн); призупинено щорічне підвищення розміру пенсії відповідно до темпів зростання середньої

заробітної плати в Україні порівняно з попереднім роком; призупинено індексування розмірів пенсійних виплат на рівень інфляції; призупинено виплати щомісячного довічного грошового утримання окремим категоріям працюючих пенсіонерів (передбачених законами України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів»); продовжено оподаткування пенсій працюючих пенсіонерів (виплата пенсій здійснювалася у розмірі 85% призначеного розміру в розмірах не менше, ніж 150 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність). Одночасно, з метою розширити базу нарахування ЄСВ, уряд розробляв політику двократного підвищення із 2017 року мінімальної заробітної плати до 3200 грн і впровадження сплати ЄСВ для малого бізнесу, що працює на спрощеній системі оподаткування;

- ♦ З метою впорядкування витрат ПФУ, відповідно до Постанов КМУ (№136, №137 від 18 лютого 2016 року; №168 від 14 березня 2016 року; №185 від 11 лютого 2016 року) щодо верифікації соціальних виплат, Мінфін провів аудит пенсійних виплат, котрий (як очікувалося) мав виявити значні обсяги незаконно отримуваних пенсій, скасування яких мало б зменшити витратну частину бюджету ПФУ, за оцінками експертів, на 5 млрд грн.³¹ Проте аудит масштабних порушень не виявив³², отже, цей чинник збалансування ПФУ не спрацював;

- ♦ У 2016 році двічі підвищували мінімальну пенсію непрацюючим пенсіонерам, встановлюючи її на рівні прожиткового мінімуму, відповідно до його підвищення, встановленого Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» для зазначеної категорії осіб: з 1 травня 2016 року – 1130 грн (підвищення становило 5,2%); з 1 грудня 2016 року – 1208 грн (підвищення – 6,9%)³³, що збільшило номінальні доходи пенсіонерів, але й поглибило дефіцит ПФУ.

Виходячи з реалій сьогодення, у Меморандумі між Україною та МВФ увагу акцентовано вже не на структурній перебудові пенсійної системи, а на подальших кроках Уряду щодо зміни параметричних правил функціонування солідарного рівня, спрямованих на

зменшення дефіциту ПФУ, а саме: поступове коригування обов'язкового віку для виходу на пенсію і подальше скорочення переліку осіб, що мають право на достроковий вихід на пенсію; встановлення жорсткіших вимог до права на отримання мінімальної пенсії; об'єднання пенсійного законодавства, яке наразі представлене приблизно двадцятьма законодавчими актами, і забезпечення єдиного принципу надання пенсій без пільг для будь-яких професій (окрім військовослужбовців); розширення бази платників єдиного соціального внеску; забезпечення

справедливого оподаткування у сфері пенсійного забезпечення; посилення зв'язку пенсій зі сплатою єдиного соціального внеску також для забезпечення декларування реального розміру доходів. Крім того, заплановано відокремити доплати різним категоріям пенсіонерів від трудових пенсій і перевести їх фінансування з Пенсійного фонду до Державного бюджету, а також посилити їхню адресність, починаючи з 2017 року, щоб зробити систему справедливішою і вивільнити ресурси для ефективнішого зниження рівня бідності.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Президент України: дуже впливовий стейкхолдер, зацікавлений в окремих питаннях функціонування фінансового сектора. Протягом 2016 року був найбільш «активним» у двох проблемних питаннях: запропонував ухвалити закони щодо відшкодування вкладникам банку «Михайлівський»³⁴ та щодо посилення гарантій захисту вкладів у державних банках³⁵, а також забезпечив початок роботи у листопаді 2016 року Ради НБУ (після довгої затримки були затверджені представники від Президента).



Профільний комітет ВРУ: впливовий і зацікавлений у реформах стейкхолдер. Було прийнято декілька важливих законів (зокрема, «Про фінансову реструктуризацію» та «Про споживче кредитування»). Потребує ефективнішої комунікації з НБУ як державним регулятором для повноцінного впровадження реформ.



Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (Міністерство фінансів, Мінсоцполітики, НКЦПФР, Нацкомфінпослуг, Пенсійний фонд): ця група стейкхолдерів належить до впливових, але в переважній більшості не зацікавлених у просуванні реформ. Особисті капітали багатьох посадовців інвестовано в нерухомість, готівкову валюту або офшори, які не фігурують у деклараціях, ймовірно, через незаконність інвестування за кордон. Теоретична зацікавленість у створенні сильного локального фінансового ринку не транслюється в реальні дії. В контексті реформування пенсійної системи ця група стейкхолдерів зацікавлена у фінансуванні від МВФ та збалансуванні дефіциту Пенсійного фонду України. Проте структурне реформування цієї системи (як-от підвищення пенсійного віку) є непопулярним політичним кроком, а успішна верифікація призвела б до зменшення фінансового потоку та юридичних наслідків для посадових осіб, тому з боку посадовців існує опір реформі. У сфері страхування варто відмітити зусилля Нацкомфінпослуг, яка, незважаючи на брак повноважень, можливостей і допомоги від інших гілок влади, намагалася приймати окремі нормативні акти, покликані забезпечити прозорість страхового ринку та платоспроможність страховиків.



НБУ: впливовий, зацікавлений у реформі стейкхолдер. Основна ініціатива 2016 року – продовження очищення банківської системи – принесла як позитивні, так і негативні результати. Про досягнуту стабільність банківського сектора говорити поки що зарано – капітал більшості банків не відповідає новим нормативам. Основні партнери – МВФ та Уряд. Є необхідність у посиленні комунікації з профільним комітетом Верховної Ради, а також із населенням.



Учасники ринку: зацікавлений, але не впливовий стейкхолдер. На фондовому ринку спостерігається поступове скорочення кількості учасників, а фахівці, які раніше на ньому працювали, їдуть за кордон, йдуть працювати у державний сектор або переходять до реального сектора. На страховому ринку галузеві страхові асоціації та компанії протягом минулого року адвокатували зміни до Податкового кодексу України щодо порядку оподаткування страхових компаній, а також просували дебюрократизацію валютних операцій. У свою чергу, основні зусилля Моторного (транспортного) страхового бюро України (МТСБУ) були зосереджені на просуванні реформи системи ОСЦПВ (автоцивілки), яка передбачає вдосконалення порядку здійснення страхових відшкодувань, впровадження електронного полісу та перехід до прямого врегулювання збитків. У сфері пенсійного забезпечення недержавні пенсійні фонди та інші учасники ринку продовжували адвокатувати обов'язковий другий рівень пенсійної системи. У банківському секторі, незважаючи на активність банків, їхня згуртованість (через Національну асоціацію банків України та інші об'єднання), співпрацю з ВРУ та НБУ, а також велику кількість ініціатив, досягнення 2016 року обмежуються успішним адвокатуванням досить незначної кількості нових реформаторських законів, про які йшлося вище.



МВФ: дуже впливовий і зацікавлений у реформі стейкхолдер. На фондовому ринку його активність у 2016 році зводилась до вимоги розділення функцій Нацкомфінпослуг між НКЦПФР і НБУ. У пенсійній сфері МВФ поставив надання Україні чергового траншу у пряму залежність від проведення пенсійної реформи з метою збалансування бюджету Пенсійного фонду України.



Медіа: впливові, але недостатньо зацікавлені стейкхолдери, звиклі до того, що фінансовий сектор обмежується темами пенсійної реформи (з огляду на її рейтинговість), банківського регулювання та валютних курсів, тоді як решта тем цього напрямку сприймаються як складні та не «на слуху».



Населення: невливові та неконсолідовані, не мають культури роботи на фінансових ринках і фінансової грамотності. В цій групі стейкхолдерів варто окремо виділити категорію вкладників і позичальників банківських установ. Після консолідації вони стали впливовішими, але їхніми інтересами маніпулювали інші агенти. До перемоги вкладників у 2016 році можна віднести закон щодо відшкодування вкладникам банку «Михайлівський», який закрити проблему з поверненням вкладів, залучених у банк через фінансових посередників. Валютні позичальники, незважаючи на шалений тиск та прийняття закону «про долар по 5» у Верховній Раді, поки що позитивного для себе результату не домоглись.



Інвестори: незацікавлена та невливова категорія стейкхолдерів, яка на цьому етапі схильна тримати вільні кошти поза українською юрисдикцією через численні ризики, пов'язані з інвестиціями в українську економіку. Через відсутність виражених перспектив залучати ресурси всередині країни, ця група стейкхолдерів орієнтується або на зовнішні ринки (через SPV в інших юрисдикціях), або на кредити від банків. Культури та досвіду цивілізованих відносин між меншостями та мажоритарними акціонерами в Україні немає, натомість існують численні приклади рейдерства, тому підприємці віддають перевагу повному контролю над своїми компаніями.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Фондовий ринок. Нацрада Реформ на 2017 рік запланувала прийняття закону щодо похідних фінансових інструментів і регульованих ринків та рамкового закону про консолідацію функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг («спліт»), а також створення нового валютного законодавства України. Але, на наш погляд, український бізнес і населення можуть отримати всі вигоди від розвинутого фінансового ринку лише у випадку повноцінної інтеграції України в розвинені глобальні світові ринки капіталу.

Таким чином, необхідно: ініціювати реформу ринку капіталу, передбачену в «Стратегії – 2020»; не просто прийняти рамковий закон про нове валютне регулювання, залишивши де-факто статус-кво, а провести реальну валютну лібералізацію, відкривши можливості для українських громадян і підприємців залучати та розмішувати кошти на світових ринках; здійснити судову реформу, забезпечивши верховенство права та унеможлививши рейдерство, фіктивні банкрутства тощо.

Страховий ринок. Основними рекомендаціями щодо вдосконалення державної політики на страховому ринку є прийняття Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та НКФП таких нормативно-правових актів:

- ◆ Закону України «Про страхування», який повинен посприяти підвищенню рівня захисту прав споживачів страхових послуг, адаптації законодавства України у сфері страхування до законодавства ЄС, удосконаленню моніторингу діяльності страховиків і посиленню контролю за дотриманням ними вимог щодо забезпечення платоспроможності, фінансової

стійкості, державному регулюванню у сфері страхового посередництва, запровадженню європейських стандартів щодо класифікації ризиків у страхуванні, удосконаленню порядку ліцензування страховиків, підвищенню вимог до формування регулятивного капіталу, запровадженню міжнародних норм корпоративного управління та пруденційного нагляду, підвищенню захисту страхувальників, розвитку довгострокового страхування життя;

- ◆ Закону України про розділення функцій НКФП між НКЦПФР і НБУ, який поліпшить якість нагляду за страховими компаніями, кредитними спілками та іншими небанківськими фінансовими ринками. Цю норму включено до меморандуму співробітництва між Україною та Міжнародним валютним фондом;

- ◆ Внесення змін до законодавства щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів. Новації мають стосуватися удосконалення порядку здійснення відшкодувань потерпілим із фондів МТСБУ за страховиків, що визнані банкрутом, впровадження електронного полісу – форми страхового договору в електронному вигляді та переходу до прямого врегулювання збитків за договорами ОСЦПВ;

- ◆ Створення передумов для розвитку добровільного медичного страхування в рамках реформи сфери охорони здоров'я для розширення можливостей громадян України на добровільних засадах забезпечувати себе медичним захистом;

- ◆ Перебудова ідеології сільськогосподарського страхування з тим, щоб розширити межі страхового захисту в цілому та малого і середнього бізнесу

зокрема. Створення передумов для захисту сільгосп-виробників шляхом розвитку агрострахування.

Банківський ринок потребує невідкладного вирішення низки проблем у 2017 році. Насамперед необхідно розпочати вирішення проблеми монополії держави у банківському секторі. Націоналізація Приватбанку спричинила багатомільярдний ріст бюджетних витрат і боргового навантаження на державні фінанси, концентрацію державою більше 50% активів банківського сектора та суттєво більші частки на ринку переказів і платіжних карток, удар конкуренції на ринку депозитів і платіжних послуг для населення (74% всіх карток, 77% терміналів, 60% відділень належать банкам із державною власністю), потенційні юридичні та репутаційні ризики для України у зв'язку з примусовою конвертацією єврооблігацій у капітал банку. Слід внести зміни до «Зasad стратегічного реформування державного банківського сектора» та сформулювати нову політику власності щодо державних банків, бажано таку, що передбачала б поступовий вихід держави з усіх основних ринків, де можлива здорова конкуренція приватних банків. Основним викликом у майбутньому є те, що продаж Приватбанку в його поточному вигляді створює ризик монополізації ринку новими власниками. Слід зауважити що згідно із законом №5553 (досі не підписаний Президентом) Приватбанк та Укрексімбанк отримують конкурентну перевагу перед іншими комерційними банками, якою раніше користувався лише Ощадбанк — 100-відсоткову гарантію держави за вкладами фізичних осіб. Наявність такої гарантії несе багато шкоди для конкурентного середовища і її слід позбутися в усіх банках, що належать державі.

Крім того, слід спростити докапіталізацію та реорганізацію банків. Відповідний закон було прийнято в першому читанні у лютому 2017-го, його слід доопрацювати, адресувавши питання конвертації акцій банків, що приєднуються, за реальною, а не номінальною вартістю, а також захистивши права кредиторів банків, що приєднуються, і ще кілька юридичних питань.

Не менш важливою є зміна правил гарантування

вкладів фізичних осіб. Потрібно збільшити та диференціювати внески учасників фонду відповідно до ризиків їхньої діяльності та скорингового рейтингу банків, підключити до сплати внесків Ощадний банк, відповідно знявши 100-відсоткові гарантії вкладів, розглянути можливість підвищення суми гарантування та скасування гарантування відсотків за вкладах, що знизить «моральний ризик», притаманний усім системам країн, що розвиваються (коли банк-пилосос збирає депозити за завищеними ставками, виводить кошти, а громадяни не звертають уваги на якість, знаючи, що їм гарантують і вклад, і відсотки).

Для підвищення рівня захисту прав кредиторів потребують розгляду законопроекти «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання кредитування в Україні» та «Про внесення змін до деяких Законів України (щодо підвищення ефективності процедур банкрутства)». Ці питання передбачені програмою співпраці з МВФ.

Закон «Про реструктуризацію зобов'язань громадян України за кредитами в іноземній валюті» повинен нарешті закрити питання про збільшення проблемної заборгованості фізичних осіб. Він дозволить зменшити боргове навантаження громадян, вивільнити додаткові банківські ресурси для кредитування економіки.

Ухвалення закону «Про валютне регулювання та валютний контроль» повинно привести валютне законодавство до сучасних міжнародних практик, знявши застарілі обмеження, регламентувати всі можливі валютні операції, оновити державну валютну політику з урахуванням принципів фінансової стабільності, а також створити сприятливі умови для інвестиційної діяльності в Україні.

Пенсійна реформа не може відбуватися як «річ у собі», без урахування соціально-економічних реалій сьогодення. Вона потребує системних змін у кількох сферах:

Збільшення бази нарахування ЄСВ завдяки економічному зростанню, створенню в країні нових робочих місць, детінізації ринку праці й легалізації заробітних плат. Головний шлях до цього — дерегуляція, створення рівних правил гри, економічної системи

відкритого доступу, забезпечення верховенства права. З обережністю треба поставитися до політики на ринку праці – адже підвищення мінімальної заробітної плати з 2017 року, покликане стимулювати вихід із тіні, може обернутися зниженням зайнятості³⁶, принаймні офіційної і, відповідно, є ризик подальшого погіршення ситуації з наповненням ПФ.

Реформа пенсійного забезпечення, спрямована на довгострокову стабільність пенсійних виплат з урахуванням демографічних тенденцій. Заходами тут можуть бути підвищення пенсійного віку, зміна правил нарахування пенсій, перегляд системи надбавок – існує великий розрив між мінімальною (1208 грн) та максимальною (10 740 грн) пенсією³⁷ тощо. Обов'язкове створення електронного реєстру, придатного для подальших процедур верифікації та розвитку

e-government на його базі.

Опрацювання шляху до розвитку добровільної накопичувальної компоненти пенсійної системи через активну підготовку до приєднання до режиму внутрішнього ринку фінансових послуг ЄС (передбачається в Угоді про Асоціацію) та приведення внутрішнього регулювання до європейських стандартів.

Проте основні виклики пенсійної системи України та, відповідно, відповіді на них залишаються в площині реального сектора економіки: створення нових робочих місць; детінізація економіки; зростання реальних заробітних плат. Це призведе до збільшення надходжень до ПФУ та пришвидшить його збалансування. Одночасно слід подбати про створення можливості для людей накопичувати собі на пенсії через добровільні внески.

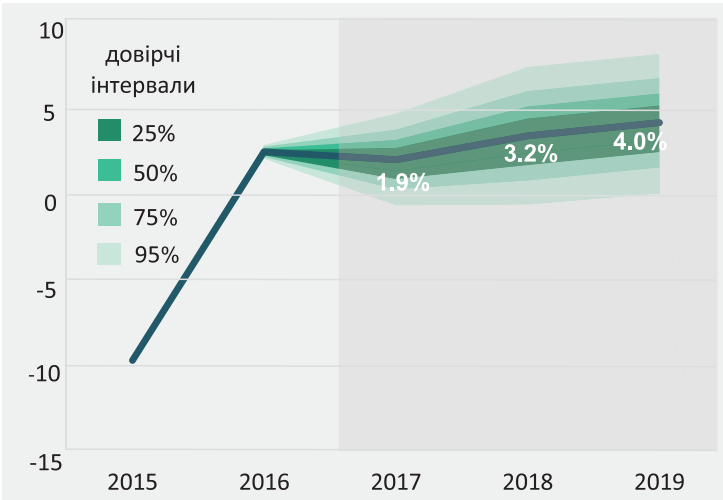
Перелік посилань

1. Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня-грудня 2016 року // http://www.ssmc.gov.ua/user_files/content/62/1484923400.doc
2. Індекс глобальної конкурентоспроможності // <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.B.08>
3. Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 року // https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802659
4. Моніторинг прогресу реформ 2016 – Національна рада реформ // http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_web_02_2017.pdf
5. Стан агропромислового комплексу у 2016 році // <http://www.minagro.gov.ua/system/files/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D0%BD%20%D0%90%D0%9F%D0%9A%20%D0%B7%D0%B0%202016%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>
6. Підсумки діяльності страхових компаній за 9 місяців 2016 року // https://nfp.gov.ua/files/DepFinMon/sk_l%D0%86%D0%86_2016.pdf
7. Закон про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>
8. Закон про страхування // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>
9. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // <https://nfp.gov.ua/files/sekto/Strategy2020updUA.pdf>
10. S&P assesses Ukrainian banking system as highest-risk one // <http://en.interfax.com.ua/news/economic/403322.html>
11. Показники фінансової діяльності // <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43651962>
12. Сума акцептованих вимог кредиторів 73 банків, що ліквідуються, на початок року склала 243,84 млрд грн // <http://www.fg.gov.ua/news/9519-suma-aktseptovanih-vimog-kreditoriv-73-bankiv-shcho-likviduyut-sya-na-pochatok-roku-sklala-243-84-blrd-grn>
13. Додатковий лист про наміри від 29 березня 2017 року // <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=38126682>
14. Засади стратегічного реформування державного банківського сектора // http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/SOB_strategy_01-15_11022016.pdf
15. Дефіцит Пенсійного фонду в 2015 году превысил 92 млрд грн // <http://finance.liga.net/economics/2016/2/3/news/46813.htm>
16. Постанова КМУ про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/190-2016-%D0%BF>
17. Закон про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-19/page7>
18. Розмір середньої пенсії за віком у 2016 році – 1690,3 грн, розмір середньої номінальної заробітної плати – 5070,0 грн (ukrstat.gov.ua)
19. Павло Розенко: Всі додаткові надходження до бюджету Пенсійного фонду будуть спрямовані на проведення осучаснення пенсій // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249731721&cat_id=244276429
20. Зрозуміти та відпустити: Причини і результати «великого банківського очищення», – НБУ // <http://badbanks.bank.gov.ua/>

21. Прогноз Інституту демографії та соціальних досліджень ім. Птухи НАН України
22. Постанова КМУ № 294 від 14.04.2016 // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>,
23. Меморандум від 1/09/2016, параграф 22 // <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=38126682>; Меморандум від 21/07/2015, параграф 20 // <https://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>.
24. Результати опитування Dragon Capital та Європейської бізнес-асоціації // <http://ces.org.ua/koruptsiia-ta-nedovira-do-sudovoi-systemy-v-ukraini/>
25. Розпорядження №396 від 23.02.2016 «Про затвердження Положення про обов'язкові критерії та нормативи достатності, диверсифікованості та якості активів страховика та визнання такими, що втратили чинність, деяких нормативно-правових актів Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України»
26. Розпорядження НКФП №2724 від 12.11.2015 «Про затвердження Положення про порядок нагляду на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами, переважна діяльність у яких здійснюється фінансовими установами, нагляд за якими здійснює НКФП»
27. Розпорядження НКФП №825 від 19.04.2016 «Про затвердження Положення про розкриття фінансовими установами інформації в загальнодоступній інформаційній базі даних про фінансові установи та на веб-сайтах (веб-сторінках) фінансових установ та про внесення змін до Положення про Державний реєстр фінансових установ»
28. Розпорядження НКФП № 2290 від 20.09.2016 «Про внесення змін до Порядку погодження набуття або збільшення істотної участі у фінансовій установі»
29. Закон про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
30. Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/911-19/paran157#n157>
31. Індекс моніторингу реформ, випуск 32 // http://imorevox.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/05/IMoRe-report2016_04_03_UKR.pdf
32. В Уряді розповіли про результати аудиту Пенсійного фонду // <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/v-uryadi-rozpovili-pro-rezultati-audit-pensiynogo-fondu/>
33. Закон про Державний бюджет України на 2016 рік // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
34. Закон про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг від 15.11.2017 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1736-19>
35. Проект Закону №5553 про внесення зміни до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо гарантування державою вкладів фізичних осіб // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60747
36. Мінімальна зарплата: історія благородної ідеї та її неоднозначне сьогодення // <http://voxukraine.org/2016/11/02/minimalnaya-zarplata-ru/>
37. Зміни в пенсійному забезпеченні з 1 січня 2016 року // <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/sotsialne-strakhuvannya-i-pensijne-zabezpechennya/9385-zmini-v-pensijnomu-zabezpechenni-z-1-sichnya-2016-roku>

Прогноз реального ВВП, % річна зміна

Джерело: НБУ.

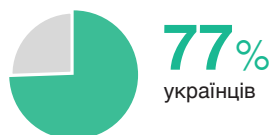


Окремі антикризові заходи щодо стабілізації ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках



Джерело: НБУ.

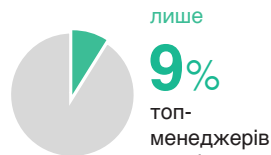
Економічний розвиток



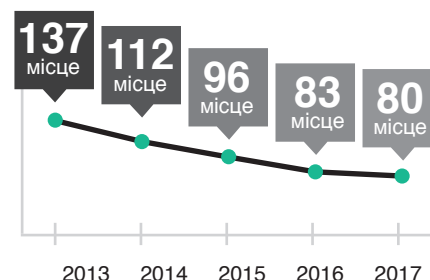
переконані, що найбільш негативні зміни у 2016 році відбулися в економічному становищі України (Демініціативи, грудень 2016)



назвали забезпечення стабільності регуляторного поля серед заходів, важливих для покращення умов ведення бізнесу (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, лютий 2017)



що працюють в Україні, вважають інвестиційний клімат у країні сприятливим (ЕВА, друга половина 2016)



загальна позиція України в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business Світового Банку

Виклики та цілі державної політики

2016 рік можна відзначити як період проходження найнижчої точки економічної кризи. В цей рік розпочалось відновлення української економіки – зростання ВВП на рівні 2,2% (розрахунки на основі квартальних даних Держстату), інфляція становила 12,4% (порівняно з 43,3% у попередньому році), притік іноземних інвестицій збільшився до 3,4 млрд доларів (дані НБУ).

Проте, враховуючи потенціал України, значну міжнародну підтримку та наявні можливості впроваджувати необхідні реформи, зростання мало би бути значно більшим. На жаль, не було виконано значної частини заходів, рекомендованих експертною групою «Економічний розвиток» Реанімаційного Пакету Реформ, спрямованих на стимулювання зростання економіки. З метою формування ефективної державної політики в 2016 році експертна група «Економічний розвиток» Реанімаційного Пакету Реформ визначила вісім ключових цілей¹:

- ◆ Спрощення та нормалізація умов ведення бізнесу в Україні;
- ◆ Створення умов для стійкого і швидкого розвитку малого та середнього бізнесу;
- ◆ Розвиток експорту й міжнародної торгівлі;
- ◆ Активізація залучення інвестицій в Україну;
- ◆ Розвиток конкуренції;
- ◆ Досягнення ефективного та некорумпованого управління державною власністю;
- ◆ Покращення доступності та якості інфраструктури для економічних суб'єктів;
- ◆ Розбудова сучасного інституту запобігання банкрутству та відновлення платоспроможності.

Додатково, після продовження Верховною Радою мораторію на продаж землі та фактичний провал у впровадженні земельної реформи, група додала «скасування мораторію» до списку.

Державна політика торкнулась майже всіх вищезгаданих цілей, але не було реалізовано більшості кроків для їхнього успішного виконання. Іншими словами, владі не вдалось вирішити проблему низького темпу економічного розвитку, попри те, що політика певною мірою відповідала основним викликам. Про слабку реалізацію політики економічного розвитку державою свідчить і зміна позиції України у світових рейтингах за 2016 рік – підняття в рейтингу Doing Business лише на 1 позицію (з урахуванням зміни методології розрахунку)², зниження рейтингу за Індексом економічної свободи з 162-го місця до 166-го, а в рейтингу глобальної конкурентоспроможності – з 79-го на 85-те місце.

Основні заходи державної політики на 2016 рік, включені в План дій уряду³, що відповідали цілям прискорення економічного розвитку, такі:

- ◆ Створення сприятливого бізнес-клімату і розвиток малого та середнього підприємництва;
- ◆ Приватизація об'єктів державної власності та

реформа корпоративного управління;

- ◆ Розвиток та підтримка експорту. Як один із кроків досягнення цієї цілі уряд визначив посилення контролю санітарних і фітосанітарних заходів;
- ◆ Активізація й залучення інвестицій;
- ◆ Завершення земельної реформи;
- ◆ Реформування інфраструктурної системи, зокрема: відновлення мережі доріг і формування якісно нової системи управління та фінансування дорожнього господарства, реформування залізничного транспорту та вдосконалення системи державного управління на морському й річковому транспорті України та у сфері торговельного судноплавства.

Однак політика Уряду у 2016 році майже не враховувала такі цілі, як розвиток конкуренції, розвиток якісної інфраструктури для економічних суб'єктів, реформування інституту запобігання банкрутству та відновлення платоспроможності.

Реалізація державної політики

Спрощення та нормалізація умов ведення бізнесу в Україні. До свого плану Уряд включив вирішення таких проблем, як зменшення адміністративних бар'єрів і скасування необґрунтованого регулювання. В результаті було ліквідовано 76 бар'єрів та зменшено кількість сфер господарської діяльності, які підпадають під це регулювання, до семи. Також важливим кроком для зменшення бюрократії й покращення ефективності дозвільної та адміністративної системи став розвиток електронних і автоматизованих систем взаємодії бізнесу та держави. Але, на жаль, за 2016 рік влада не змогла створити умови для запровадження інститутів саморегулювання бізнесу та завершити реформування системи технічного регулювання й державного ринкового нагляду.

Створення умов для стійкого й швидкого розвитку малого та середнього бізнесу. Оновлений план заходів дерегуляції господарської діяльності уряду

передбачає розробку «Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні» на період до 2020 року, але в 2016 році заходів, націлених на реалізацію політик розвитку МСБ, уряд не проводив. Проте державні банки (Укресімбанк, Укргазбанк) разом із міжнародними партнерами МБРР, ЄБРР, ЄІБ, IFC) почали впроваджувати програми з підтримки МСП, що передбачають доступне кредитування. Зокрема, програми, націлені на розвиток енергоефективності, сільського господарства та збільшення експорту.

Розвиток експорту й міжнародної торгівлі. Для спрощення експорту до ЄС у 2016 році митні підрозділи ДФСУ видали понад 50 000 сертифікатів за формою EUR.1, які дозволяють застосовувати до товарів українського походження умови преференційної торгівлі. Ще одним вагомим досягненням у сфері спрощення доступу на ринки ЄС стало впровадження інституту «уповноваженого експортера».

Протягом 2016 року статус уповноваженого експортера отримали 113 підприємств. Завдяки прийняттю необхідного законодавства владі також вдалось знизити адміністративні бар'єри для експорту послуг, спростити митні формальності, запровадити санітарні та фітосанітарні заходи для допуску низки українських товарів на ринки ЄС.

Активізація залучення інвестицій в Україну. Притік іноземних інвестицій залежить від впровадження декількох державних політик, які передбачають проведення антикорупційної та судової реформи, лібералізації валютного регулювання, розвиток сприятливого бізнес-клімату та покращення інфраструктури.

Протягом минулого року продовжувалась антикорупційна реформа, але результати досі не мали значного впливу на рівень довіри суспільства й інвесторів. Судова реформа триває, але її якість викликає сумніви. Національний банк України зробив важливі кроки для послаблення валютного контролю (наприклад, дозвіл на репатріацію дивідендів). Відмінено обов'язкову реєстрацію іноземних інвестицій. Також було створено два офіси із залучення інвестицій – «Національна інвестиційна рада» на чолі з Президентом України та UkraineInvest – official Investment Promotion Office.

Незважаючи на окремі досягнення, неповність реалізації політики із залучення інвестицій вплинула на рівень їх притоку. По-перше, об'єм інвестицій не мав суттєвого приросту. По-друге, за даними НБУ, більшість залучених інвестицій припали на банківський сектор (докапіталізація банків). Також стримує запуск великих інвестиційних проектів відсутність якісної інфраструктури.

Розвиток конкуренції. Триває робота над створенням ринку газу й електроенергії, що дозволить створити суміжні з природними монополіями ринки, але повної реалізації ще не досягнуто. Так, закон «Про ринок електричної енергії України» прийнятий у цілому лише в квітні 2017 року.

Реформування Антимонопольного комітету України згідно із зазначеними кроками групи «Економічний розвиток» щодо розвитку конкуренції не відбулось. Із

ключових завдань – не було зроблено значних кроків у впровадженні системи пріоритетності справ АМКУ відповідно до ризику спотворення конкуренції. Вузкими місцями роботи комітету, що обмежують його інституційний розвиток, залишаються недостатнє фінансування й обмежені повноваження АМКУ вибирати справи для розгляду та визначати пріоритети власної діяльності.

У 2016 році АМКУ продовжував роботу над розвитком конкуренції. Зокрема, були прийняті постанови для розвитку конкуренції на ринках газу та електроенергії, контролю за підготовкою до набуття чинності законодавством про державну допомогу в 2017 році. За 2016 рік АМКУ припинив 3072 порушення законодавства й наклав штрафів на понад 750 млн грн (без урахування штрафу Газпрому – 86 млрд грн).

Для більшого контролю над конкуренцією на ринку енергетики та комунальних послуг посилено незалежність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики й комунальних послуг. Проте через недосконалість прийнятого закону довести незалежність регулятора до необхідного рівня не вдалось.

Досягнення ефективного й некорумпованого управління державною власністю. Метою цих заходів є збільшення надходжень від приватизації, максимальне скорочення переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації, та реформування самого процесу. В результаті за 2016 рік було запропоновано виключити 391 об'єкт із переліку тих, що не підлягають приватизації, на оголошених 2016 року понад тисячі аукціонів продано 147 об'єктів (згідно зі звітом уряду), але жодного ключового. Замість запланованої приватизації на суму 17,1 млрд грн було продано об'єктів на 331 млн грн. Загалом протягом року увага здебільшого приділялась підготовці до приватизації та внесенню деяких змін до самого процесу, замість швидкого продажу державного майна.

Також планувалось провести реформу корпоративного управління: створити наглядові ради державних підприємств, із включенням незалежних членів; затвердити концепцію створення державної холдингової компанії. Ключовим досягненням

влади в цьому напрямку було прийняття необхідного законодавства стосовно управління державними підприємствами. Але сам порядок призначення так і не набрав чинності, через що не було призначено жодної наглядової ради. Також не було досягнуто суттєвого прогресу у створенні державної холдингової компанії.

Покращення доступності та якості інфраструктури для економічних суб'єктів. Для запровадження нового підходу до фінансування дорожнього господарства було прийнято закон, який передбачає створення Державного дорожнього фонду. Реформування залізничної галузі затрималось на роботі над законопроектом «Про залізничний транспорт», який передбачає створення конкурентного ринку залізничних перевезень. Із виконаних важливих кроків – призначено нового керівника ПАТ «Укрзалізниця» та сформовано Наглядову раду.

Особливого прогресу не було досягнуто в реалізації механізму державно-приватного партнерства для інфраструктурних проектів. Також не було полегшено та покращено якість підключення до мереж постачання

електроенергії, газу й комунальних мереж. Наявна модель роботи індустріальних парків не відповідає головним викликам. Потенційним інвесторам важливо надавати підтримку за рахунок забезпечення парків необхідною інфраструктурою, але влада не зробила значних кроків у цьому напрямку.

Реформування інституту запобігання банкрутству та відновлення платоспроможності. Головним кроком для досягнення цієї цілі мало стати ухвалення законопроекту №3132, який забезпечив би підвищення ефективності процедур банкрутства. На сьогодні його не прийнято.

Земельна реформа. В 2016 році очікувалася активізація процесу створення ринку землі. Але восени Верховна Рада продовжила мораторій на продаж сільськогосподарських земель до 2018 року. Для створення нормативно-правової бази Кабінету Міністрів України було доручено до липня 2017 року розробити та внести на розгляд Верховної Ради проект закону «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».

Стейхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Міжнародні кредитори (насамперед, МВФ), організації та програми технічної допомоги урядові України є впливовими й зацікавленими стейкхолдерами. Вони ставлять надання Україні кредитів або технічної допомоги у пряму залежність від ініціатив, зокрема, направлених на поліпшення бізнес-клімату, дерегуляцію та реформування підприємств державного сектора.



Органи державної влади (Кабінет Міністрів та прем'єр-міністр, Мінекономіки, народні депутати, Національна інвестиційна рада на чолі з Президентом України та Invest is Ukraine's official Investment Promotion Office) – впливові стейкхолдери, які демонструють зацікавленість у прискоренні темпів економічного росту, залученні іноземних інвестицій та отриманні більших обсягів міжнародної допомоги. На жаль, ці заяви не транслюються в реальні дії. Основна причина опору з боку влади – це те, що структурні реформи (насамперед реформи підприємств державного сектора, дерегуляція) призводять до зменшення корупційних фінансових потоків.



Бізнес. Малий і середній бізнес дуже зацікавлений у спрощенні умов ведення бізнесу, доступу до якісної інфраструктури та покращенні умов розвитку МСБ, але не є впливовим стейкхолдером. Водночас більшість крупних бізнес-структур мають значний вплив на політичну владу і зацікавлені не в реформах, а в збереженні статус-кво.



Міжнародні інвестори – доволі зацікавлені в спрощенні умов ведення бізнесу, але не є впливовим стейкхолдером.

Громадські організації – українські та міжнародні бізнес-асоціації, галузеві об'єднання – помірно зацікавлені стейкхолдери, проте не надто впливові.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Основні рекомендації на 2017 рік включають імплементацію плану дерегуляції, реалізацію стратегії МСБ, реформу АМКУ, прискорення темпів і масштабів приватизації, реформи процедур банкрутства, відкриття ринку землі тощо. Найважливішим кроком для досягнення цілі прискорення економічного розвитку і збільшення довіри іноземних інвесторів до України є зменшення корупції – завершення антикорупційної та судової реформ.

Спрощення та нормалізація умов ведення бізнесу в Україні. На сьогодні вже затверджено декілька планів і концепцій щодо подальшої дерегуляції й розроблено необхідні законопроекти. Для подальшого виконання реформи необхідна їхня імплементація.

Створення сприятливого бізнес-клімату і розвиток малого та середнього підприємництва. Владі необхідно затвердити й максимально швидко розпочати реалізацію Стратегії розвитку малого й середнього підприємництва в Україні. Додатково потрібно розширити програми з полегшення доступу до фінансування МСП та підвищити рівень кредитування й надання консультаційної підтримки. Ефективним кроком для реалізації політики стане створення Агентства з розвитку МСП.

Розвиток експорту й міжнародної торгівлі. Продовжити впроваджувати заходи з покращення контролю за якістю та адаптацією європейських стандартів до української продукції. Працювати над створенням необхідних умов для ефективної роботи експортно-орієнтованого бізнесу шляхом дерегуляції, покращення доступу до фінансування та надання

необхідної державної підтримки для виходу компаній на міжнародні ринки. Не менш важливим кроком для досягнення цілі є реформування митниці – зменшення корупції, впровадження автоматизації послуг і покращення співпраці прикордонних служб.

Активізація і залучення інвестицій. Подальші кроки влади мають бути направлені на виконання єдиної цілі – збільшення довіри іноземних інвесторів до України, адже сьогодні для них це – головний бар'єр. Отже, антикорупційна та судова реформа мають бути завершені

Розвиток конкуренції. Слід зменшувати інтервенції державних органів на ринках, зокрема - надання преференцій державним монополіям та субсидування окремих галузей, і встановити рівні правила гри для всіх учасників ринків. Необхідне законодавство набуде чинності лише в серпні 2017 року – через три роки після прийняття. Також держава має виконувати зобов'язання, взяті в рамках адаптації Третього енергетичного пакета, які дозволять створити суміжні з природними монополіями ринки в енергетичному секторі та на ринку комунальних послуг. Для якіснішого нагляду за поведінкою учасників ринку має бути реформовано АМКУ відповідно до кращих світових практик.

Досягнення ефективного та некорумпованого управління державною власністю. Політика управління державною власністю включає в себе всі першочергові кроки, але не вистачає їх реалізації. В 2017 році необхідно приватизувати якомога більше затверджених для приватизації об'єктів.

Зокрема, мають бути приватизовані ключові великі підприємства. Влада повинна завершити розробку концепції управління стратегічними державними підприємствами та реалізувати її, створивши холдинг. Також уряд має призначити наглядові ради на державні підприємства згідно із законом, затвердженим в 2016 році.

Покращення доступності та якості інфраструктури для економічних суб'єктів. Державний дорожній фонд має повноцінно запрацювати в 2017 році. Потрібно провести лібералізацію ринку залізничних перевезень і створити необхідні умови для його функціонування. Головною метою розвитку індустриальних парків має стати залучення інвесторів завдяки створенню промислових майданчиків із розвиненою інфраструктурою, цікавих для них. Замість цього влада надає податкові та митні пільги, які ймовірно будуть використовуватися не за цільовим призначенням. Через наявні фінансові обмеження держави

до реалізації інфраструктурних проектів необхідно залучити приватних інвесторів. Тому впровадження механізму функціонування державно-приватного партнерства є важливим кроком для досягнення цієї цілі.

Реформування інституту запобігання банкрутству та відновлення платоспроможності. Парламент має розглянути закон про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення ефективності процедур банкрутства, який дозволить покращити бізнес-клімат, сприятиме зменшенню корупції, а також залученню вітчизняних та іноземних інвестицій.

Земельна реформа. Необхідно якнайшвидше відкрити ринок землі та прийняти необхідне законодавство для його ефективного функціонування. Провести широку комунікаційну компанію з метою роз'яснення суспільству переваг від появи ринку землі. Розробити та впровадити принципи регуляторного контролю за ринком (АМКУ).

Перелік посилань

1. Дорожня карта реформ. Вересень 2016 – грудень 2017 // <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dorozhnya-karta-reform-RPR-do-kintsya-2017-roku.pdf>.
2. Doing Business 2017 <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>
3. План пріоритетних дій Уряду на 2016 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249106523

Цікаві факти про мораторій на продаж сільськогосподарської землі

Українській земельній реформі 25 років – це світовий рекорд

Донедавна Мексика тримала першість

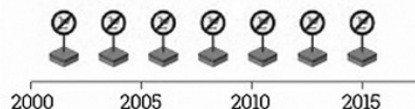


Мораторій на продаж землі с/г призначення діє



Мораторій продовжували

7 разів



Мораторій – це заборона для 6.9 млн пайовиків розпоряджатися своєю землею

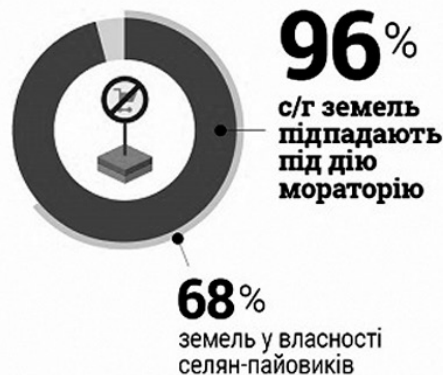


6.9 млн пайовиків

1.6 млн власників земельних паїв (23% усіх власників) старше 70 років**



** Опитування Проекту USAID «Агроінвест», 2012 рік





Померло до 1 млн*** власників паїв

За роки реформи вони не встигли скористатися своєю власністю: не залишили спадкоємців або спадкоємці не оформили права через дорогу процедуру успадкування.

*** Звіт «Моніторинг земельних відносин 2014–2015». Офіційний обсяг відумерлої спадщини – 9 650 ділянок загальною площею 35 802 га. Однак реальний обсяг «безгоспних» земель оцінюється в 0,5–1 млн ділянок загальною площею 1,85–3,7 млн га (з розрахунку середнього розміру ділянки 3,7 га), <https://uteka.ua/ua/publication/infografika-zemelnyj-pasport-ukrainy>

Що дозволено в рамках мораторію:



- ▶ здати пай в оренду
- ▶ обміняти на іншу земельну ділянку
- ▶ залишити пай у спадщину
- ▶ продати свій пай неофіційно

Що забороняє мораторій:



- ▶ легальний продаж земельної ділянки
- ▶ зміну цільового призначення земельної ділянки
- ▶ внесення права на пай до статутних капіталів господарських товариств
- ▶ передачу паю у заставу

Як можна продати пай в обхід мораторію

Схема 1



зміна цільового призначення та продаж землі після «передачі» її за винагороду на користь держави або місцевої громади

Схема 2



продаж корпоративних прав підприємств, які раніше уклали договори оренди на 49 років

Схема 3



продаж ділянки після зміни цільового призначення державної чи комунальної землі з «допомогою» чиновників

Схема 4



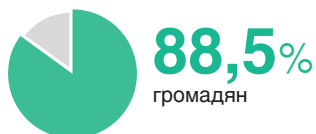
створення «фіктивного» боргу у людини, за який через суд у неї забирають пай

Схема 5

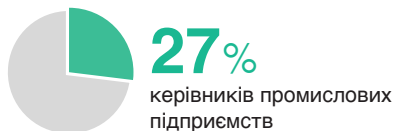


передача паю за договором довічного утримання

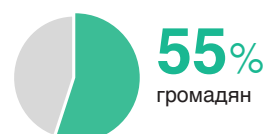
Реформа енергетичного сектора



вважають, що найбільш негативні зміни у 2016 році відбулися у сфері ціноутворення і тарифів (Демініціативи, грудень 2016)



назвали державну підтримку програм енергозбереження на підприємствах серед заходів, важливих для покращення умов ведення бізнесу (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, лютий 2017)



громадян не готові терпіти матеріальні труднощі заради успіху реформ, із них 24% – бо не вірять в успіх, 31% – бо їхнє матеріальне становище вже зараз нестерпне (Демініціативи, грудень 2016)

Виклики та цілі державної політики

Відсутність актуальних стратегічних цілей. Енергетична стратегія до 2030 року¹, схвалена Кабінетом Міністрів України в 2013 році, втратила актуальність у зв'язку, зокрема, із критичними змінами та новими викликами в політичній, економічній та енергетичній сферах. Стратегія надає необґрунтовану перевагу розвитку вугільного сектора і навіть у «песимістичному» сценарії передбачає постійний ріст економіки та промисловості, що на практиці не відповідає дійсності. Як наслідок, відсутність реалістичного довгострокового бачення розвитку сектора безпосередньо впливає на формування енергетичної політики сьогодні: на формування пріоритетів і забезпечення інвестицій (включаючи міжнародні) в енергетиці.

Низька інституційна спроможність галузевих державних органів. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), через низку невиважених і неопублічно прийнятих рішень не користується довірою ані учасників ринку, ані споживачів. Станом

на початок березня 2017 року досі не змінено склад НКРЕКП, це продовжує дискредитувати рішення регулятора в очах суб'єктів відповідних ринків. Поточні темпи розвитку «зеленої» генерації викликають сумніви в досяжності показників, задекларованих у Національному плані дій із відновлюваної енергетики на період до 2020 року. Крім того, поєднання в рамках Держенергоефективності двох різноспрямованих функцій – зниження споживання енергії шляхом розвитку енергоефективності та збільшення її виробництва шляхом розвитку генерації з відновлюваних джерел енергії – не дозволяє сконцентруватись на якісному виконанні жодної з них. Система управління державними підприємствами галузі досі не реформована, що призводить до постійних корупційних скандалів і вкрай непрозорого й неефективного їх функціонування.

Інформаційна закритість галузі. Імплементация Україною Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ) є безумовно значним кроком на шляху до

покращення прозорості однієї зі складових енергетичної галузі². Однак неприйняття у лютому 2017 року законопроекту «Про розкриття інформації у видобувних галузях»³ відкладає подальший поступ у цій сфері, а більшість планів імплементації енергетичних директив потребують перегляду через пропущені строки виконання та некоректність формулювання.

Не запущені дієві ринкові механізми. Відсутність повного пакета необхідних нормативно-правових актів у сфері енергетичних ринків не створює умов для появи чесної та відкритої конкуренції між учасниками ринків і, як наслідок, зберігає монополію наявних гравців та відсутність у споживача можливості змінити постачальника послуг і захистити свої права. Це стосується як ринку газу – через незавершеність процесів реформування НАК «Нафтогаз України», так і ринку електроенергії, який залишається найбільш непрозорим і зарегульованим в очікуванні впровадження ухваленого у квітні 2017 року рамкового законопроекту. На рівні проектів досі перебувають підзаконні акти для впровадження нової моделі ринку газу, Національний план з обмеження викидів великих спалювальних установок, пакет законодавства у сфері енергоефективності та з покращення інвестиційного клімату, регулювання у сфері ядерної енергетики, закон щодо розкриття інформації у видобувних галузях. Також значна монополізація окремих сегментів ринку електроенергії не дає можливості та доцільності приходу іноземних інвесторів і міжнародних компаній, що спотворює конкуренцію та сповільнює розвиток галузі.

Низька енергоефективність та енергозалежність. Підвищення кінцевих цін на енергію для споживачів і зменшення секторних дотацій із 2014 року створили передумови й стимули для значної частини споживачів зайнятися оптимізацією свого споживання. Відсутність масштабної системи підтримки проектів енергоефективності в секторі житлових і громадських будівель стримує модернізацію. Водночас обсяг і спосіб фінансування програм енергоефективності залишається низьким і малоєфективним за впливом на зменшення споживання енергоресурсів.

У Державному бюджеті на 2016 рік було закладено близько 47 млрд грн для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Натомість державна підтримка впровадження заходів з енергозбереження, яка передбачається Урядовою програмою «Теплі кредити», у 2016 році становила лише 860,65 млн грн. Розмір державної підтримки населення для впровадження енергоефективних заходів значно менший від обсягу субсидіювання на оплату житлово-комунальних послуг і становить лише 1,8% загальної суми субсидій. Такі показники свідчать про невідповідність задекларованих цілей державної політики енергонезалежності реальним діям.

Виходячи із зазначених викликів, Реанімаційний Пакет Реформ сформулював наступні короткострокові цілі в реформі енергетичного сектора у Дорожній карті реформ на 2016–2017 роки⁴:

- ◆ Стратегічне бачення розвитку енергетики впроваджується прозорими та підзвітними органами;
- ◆ Енергетична галузь функціонує прозоро;
- ◆ Сприятливі умови для розвитку конкурентних ринків газу, електроенергії та тепла;
- ◆ Дієві стимули й інструменти скорочення споживання енергоресурсів населенням;
- ◆ Дієві механізми енергоефективності у бюджетному секторі;
- ◆ Захищені права споживачів енергетичних послуг.

Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»⁵ передбачає основні пріоритети політики держави у сфері енергонезалежності, якій присвячено дев'ятий розділ документу, а саме Програму енергонезалежності. Головним завданням визначено забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного й енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій. Серед основних цілей державної політики у сфері енергонезалежності варто виокремити ті, що збігаються з баченням експертів Реанімаційного Пакету Реформ:

1. Зниження енергоємності валового внутрішнього

продукту (на 20% до кінця 2020 року) шляхом забезпечення 100% обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання, зокрема, через механізм залучення енергосервісних компаній, реалізації проектів із

використанням альтернативних джерел енергії;

2. Повна реформа системи ціно- й тарифоутворення на енергію та паливо, зокрема, перегляд механізму формування балансу енергоресурсів, відмова від перехресного субсидування та державного дотування.

Реалізація державної політики

Енергетична стратегія. У лютому 2016 року Міненергугілля опублікувало проект Концепції енергостратегії до 2035 року⁶. Документ поєднував у собі напрацювання Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД) та центру Разумкова, до розробки також долучалися представники експертної громадськості. Зі зміною уряду та вищого керівництва навесні 2016 року цей документ так і залишився проектом.

Після проведених обговорень із громадськістю План дій уряду на 2016 рік містив одним із пунктів «Оновлення енергетичної стратегії України». В рамках процесу розробки документа був сформований Управляючий комітет у складі голів Міненерго, НКРЕКП та Комітету ПЕК Верховної Ради, а також окремо Експертна рада – для об'єднання позицій експертної громадськості та міжнародних донорів. Рішенням Управляючого комітету було визначено розробити проект Стратегії на основі напрацювань НІСД та Центру Разумкова. В результаті 19 грудня 2016 року на сайті Міненерго був опублікований проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року - до громадських обговорень. Станом на квітень 2017 року збір коментарів до проекту завершено, планується прийняття документа навесні 2017 року.

Енергоринки. Більшість із законодавчих завдань реформи є зобов'язаннями України в рамках імплементації Угоди про асоціацію з ЄС та Договору про заснування Енергетичного співтовариства. Натомість закони, що були прийняті, або потребують відповідного вторинного законодавства, або не виконуються. Станом на початок квітня 2017 року досі не змінено склад НКРЕКП, Закон «Про ринок природного газу»

працює не повністю через невирішене питання плати за використання газорозподільних мереж.

У квітні 2017 року Верховна Рада прийняла закон «Про ринок електричної енергії»⁷, який передбачає створення умов для надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням інтересів споживачів, мінімізації витрат на послуги постачання електричної енергії шляхом визначення на законодавчому рівні організаційної структури та принципів функціонування ринку електричної енергії, основних засад та передумов його реформування.

У лютому 2017 року голосування законопроекту «Про розкриття інформації у видобувних галузях» було провалено. Більшість планів імплементації енергетичних директив потребують перегляду через пропущені строки виконання та некоректність формулювання. Досі не відбулось відокремлення транспортної функції від НАК «Нафтогаз України», а також не очікується зняття з нього спеціальних обов'язків (має відбутися 1 квітня 2017 року), які унеможливають існування конкурентного ринку газу для населення.

Енергоефективність. Не зважаючи на пріоритетність питань енергонезалежності й енергоефективності, результативних дій з боку Парламенту й Уряду поки що бракує. Протягом 2016 року законопроекти щодо енергоефективності неодноразово виносилися на розгляд Парламенту, однак не були прийняті. Крім того, продовження єдиної діючої держпрограми підтримки «теплі кредити» опинилося під загрозою: у проекті Державного бюджету на 2017 рік взагалі не передбачалося видатків на її фінансування. Натомість ще не створений Фонд енергоефективності

уже мав окремий рядок у бюджеті із 800-мільйонним обсягом фінансування. Саме завдяки тиску з боку громадськості було досягнуто значного успіху – продовження програми «Теплі кредити» у 2017 році, проте лише з мінімальним обсягом фінансування – 400 млн грн. Загальна сума 800 млн грн, виділена на підтримку енергоефективності у бюджеті 2017-го, є меншою, ніж торік, що свідчить про непослідовність державної політики у цій сфері.

У грудні 2016 року проект закону «Про Фонд енергоефективності»⁸, який зазнав певної критики з боку експертного середовища і центральних органів виконавчої влади, потрапив до Верховної Ради України. Проект був прийнятий Парламентом у першому читанні вже в березні 2017 року, ледве зібравши необхідні 226 голосів. Непрозорість процесу підготовки законопроекту Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ не дозволила навіть народним депутатам ознайомитися із редакцією проекту під час винесення його на засідання Уряду для схвалення. Це зумовило доволі різкі заяви щодо перспективи діяльності Фонду від деяких експертів, які вбачають корупційні складові у його положеннях. Загалом Фонд енергоефективності є вкрай необхідним у сучасних умовах, хоча законопроект потребує значного доопрацювання при його підготовці до другого читання.

Фонд енергоефективності зможе запрацювати лише за умови прийняття інших законів, що регулюють відносини у відповідній сфері. Одним із таких є проект закону «Про енергетичну ефективність будівель»⁹. Про недосконалість його положень свідчить провалене голосування у Верховній Раді щодо його прийняття у першому читанні у листопаді 2016 року, реєстрація альтернативного законопроекту, а також відсутність ініціативи профільних міністерств та комітету Верховної Ради щодо якнайшвидшого його ухвалення. У квітні 2017 року депутатська версія законопроекту все-таки пройшла перше читання.

Законопроект «Про комерційний облік комунальних послуг» тривалий час перебуває у парламентському комітеті, очікуючи, як і вище згадані проекти актів, Дня енергоефективності у Парламенті. Стратегічні напрями, визначені в президентській Стратегії «Україна – 2020», щодо зниження енергоємності валового внутрішнього продукту (на 20% до кінця 2020 року) шляхом забезпечення 100-відсоткового обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), залишаються декларацією без фактичних кроків до втілення.

За останній рік єдиним законом у сфері, який успішно пройшов обидва читання Парламенту, є закон щодо продовження укладання енергосервісних (ЕСКО) договорів для термомодернізації будівель бюджетних установ¹⁰. Хоча втілення закону займе певний час, він є надзвичайно важливим, адже дасть можливість залучати приватні інвестиції для реалізації енергоефективних заходів і проектів у закладах соціальної сфери. Для закупівель енергосервісу передбачається застосування електронних аукціонів через систему Prozorro.

Тим не менше, не зважаючи на намагання Держенергоефективності й Мінрегіону реалізувати політику енергоефективності та постійний тиск громадськості, значних успіхів на цьому шляху поки що досягнуто не було. Бюрократична складова у процесі узгодження проблемних питань розроблених нормативних актів постійно гальмує процес реалізації поставлених завдань на шляху до енергетичної незалежності. Окрім того, під питанням залишається спроможність місцевих органів влади формувати на місцях і впроваджувати політику енергоефективності. Уряд наразі не надає належної уваги формуванню міських структур енергоменеджменту та, відповідно, системи навчання і підвищення кваліфікації енергоменеджерів міст, що могло б пришвидшити реалізацію відповідних реформ.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Президент України. Окрім права ветовання законів, вплив Президента є особливо вагомим у питаннях формування державної тарифної політики. До прийняття Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)», склад комісії визначався указом Президента. З прийняттям вказаного закону у вересні 2016 року, члени НКРЕКП так само остаточно призначаються його указом. Також Президент формує більшість конкурсної комісії, яка обирає членів НКРЕКП за конкурсом.



Інші органи державної влади: Міненерговугілля, Мінрегіонбуд, Мінекономрозвитку, Мінприроди, НКРЕКП, Держенергоефективності, комітети Верховної Ради України (з питань паливно-енергетичного комплексу, екологічної політики, а також із питань ЖКГ). Ця група стейкхолдерів має високий рівень впливу, проте не демонструє достатньої зацікавленості у реформах. Її непослідовність і відсутність політичної волі щодо реалізації комплексних реформаторських заходів призводить до стримуючого ефекту в прийнятті необхідних адміністративних рішень.



Великі енергетичні підприємства. Провідний вплив на зміст урядових рішень у галузі регулювання енергетичної галузі також мають великі державні компанії (НАК «Нафтогаз України», Енергоатом, Укренерго) та приватні холдинги (ДТЕК та інші). Цей вплив особливо помітний у питаннях державної політики тарифоутворення та при розробці законопроектів і стратегічних документів, які стосуються середньо- та довгострокового розвитку енергетики і дотичних секторів.



Організації громадянського суспільства. Неурядові організації та їхні експерти – це стейкхолдери з високим рівнем зацікавленості у реформах і відносно високим рівнем впливу на процес прийняття рішень у сфері енергетики. Вони забезпечували необхідний тиск на відповідальні органи влади, вимагаючи прискорення процесу формування законотворчої бази в галузях енергоефективності й розвитку енергоринків. Серед таких організацій та об'єднань, зокрема, Реанімаційний Пакет Реформ, Громадянська мережа ОПОРА, Національний екологічний центр України, Асоціація з енергоефективності та енергозбереження, DiXi Group, Біоенергетична асоціація України та інші.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги: Єврокомісія, МВФ, Світовий банк, Секретаріат Енергетичного Співтовариства та інші. Ця група стейкхолдерів зацікавлена у реформах і має суттєвий вплив на процес прийняття владних рішень. Залучення їх до процесу розробки та реалізації реформи забезпечило ухвалення мінімально необхідного переліку нормативних актів у галузі енергоефективності та розвитку енергетичних ринків, а також прогрес у їхньому подальшому впровадженні. Однак, мали місце і випадки, коли політики маніпулювали суспільною думкою, лобіюючи сумнівні рішення і прикриваючись при цьому вимогами міжнародних партнерів.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Енергетична стратегія. У 2017 році необхідно прийняти нову Енергетичну стратегію-2035 відповідно до міжнародних зобов'язань України, яку викласти у зрозумілому вигляді з чітко поставленими цілями та дорожньою картою розвитку сектора. Важливо також забезпечити процес оновлення документа щороку або в інший встановлений період з метою забезпечення його відповідності сучасним світовим трендам, розвитку економіки та для забезпечення виконання поставлених цілей. Міністерство енергетики або Кабінет Міністрів слід визначити відповідальним за розробку, прийняття, оновлення (у разі необхідності) та реалізацію Енергостратегії.

Енергоринки. У 2017 році необхідно прийняти низку законів та нормативних актів, зокрема: підзаконні акти, спрямовані на імплементацію Закону «Про ринок електричної енергії», Національний план з обмеження викидів великих спалювальних установок, законодавство у сфері енергоефективності та з покращення інвестиційного клімату, регулювання у сфері ядерної енергетики, Закон «Про розкриття інформації у видобувних галузях», закони «Про стратегічну екологічну оцінку» та «Про оцінку впливу на довкілля».

Крім того, необхідно переглянути плани імплементації директив ЄС з урахуванням реалістичних та обґрунтованих строків виконання. Після чого важливо закріпити чітку підзвітність про їхнє виконання за конкретними посадовцями задля уникнення колективної

відповідальності. Важливим є налагодження дієвих функціональних зв'язків між дорадчими структурами й апаратом відповідальних органів влади.

Також необхідно розпочати впровадження короткострокових проектів технічного об'єднання ОЕС України з енергетичною системою ЄС із метою обмеження наявної монополії виробництва електричної енергії до запуску вільного ринку шляхом побудови вставок постійного струму або інших рішень, еквівалентних за часом реалізації рішень.

Енергоефективність. Для подальшого поступу в цьому сегменті необхідним є прийняття законодавства щодо енергетичної ефективності будівель, комерційного обліку комунальних послуг, а також повноцінної реалізації положень Директиви 2012/27/ЄС «Про енергоефективність». Критично важливим є достатнє фінансування заходів з енергоефективності, зокрема, через створення довгостроково діючого Фонду енергоефективності та продовження державної програми підтримки «Теплі кредити» на наступні роки, а також надання інституційних механізмів для монетизації субсидій на оплату житлово-комунальних послуг і запровадження системи енергоменеджменту на рівні міст та в бюджетних установах. Належна увага з боку уряду має приділятися розвитку спроможності центральних і місцевих органів влади формувати й впроваджувати політику енергоефективності.

Перелік посилань

1. Енергетична стратегія України до 2030 року // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13>
2. 2-й Звіт Ініціативи прозорості видобувних галузей (2014-2015) // <http://eiti.org.ua/download/2235/>
3. Проект Закону про розкриття інформації у видобувних галузях – Верховна Рада України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59455
4. Дорожня карта реформ. Вересень 2016 – грудень 2017 // <http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/Dorozhnya-karta-reform-RPR-do-kintsya-2017-roku.pdf>
5. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» // <https://nfp.gov.ua/files/sekto/Strategy2020updUA.pdf>
6. Проект енергетичної стратегії України до 2035 року // http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245165746&cat_id=245165726
7. Проект Закону про ринок електричної енергії України – Верховна Рада України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58829
8. Проект Закону про Фонд енергоефективності – Верховна Рада України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60811
9. Проект Закону про енергетичну ефективність будівель – Верховна Рада України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59631
10. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» (щодо механізму закупівлі енергосервісу) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58925

Облік тепла в Україні

ЯКЩО НЕ ВСТАНОВЛЕНІ ТЕПЛОВІ ЛІЧИЛЬНИКИ:



- Сплачуєте рахунки за тепло по фіксованих державою нормах відносно опалювальної площі
- Вимушено сплачуємо за надмірні втрати енергії в теплотрасах
- Стаєте заручниками зростання тарифів на 40%, бо не маєте можливості впливати на розмір плати за опалення



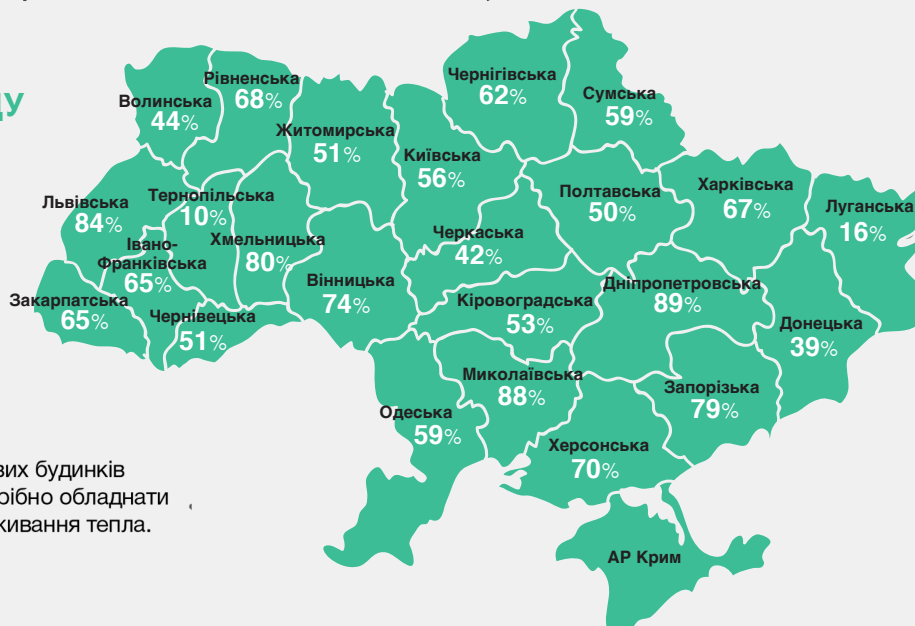
В УКРАЇНІ НЕ РАХУЮТЬ СПОЖИВАННЯ ЕНЕРГІЇ

Оснащеність будинків тепловими лічильниками **68,5%**

ОСНАЩЕННЯ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ ПРИЛАДАМИ ОБЛІКУ



81 374 житлових будинків
по всій Україні потрібно обладнати
лічильниками споживання тепла.



Джерело інформації: розрахунки НЕЦУ, Держкомстат, Нацкомислуг.
Інфографіку підготовлено в рамках проекту, що здійснюється за фінансової підтримки Європейського Союзу та Air Pollution and Climate Secretariat. Зміст публікації є предметом відповідальності авторів.

Розповсюджується безкоштовно



ВСТАНОВЛЕННЯ ВУЗЛІВ ТЕПЛА



Зменшення на **20%**
рахунку за опалення



Енергозбереження допоможе
зменшити рахунок в квитанції
за опалення на **50%**



Ви сплачуєте за якісне опалення,
а не за втрати у теплотрасах



Дотримання прозорості
формування тарифів на опалення

НЕОБХІДНІ КАПІТАЛЬНІ ВИТРАТИ

Ціна питання для всієї країни **3 млрд. грн.** при вартості
встановлення будинкового лічильника **50 тис. грн.**

ВКЛАД ОДНІЄЇ СІМ'Ї:



1852 грн.



3 поверхівка

/ або /

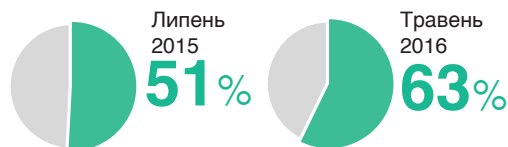


16 поверхівка

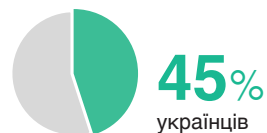
156 грн.

окупиться за **1-2** опалювальних сезони

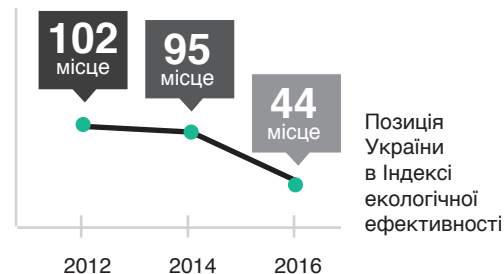
Охорона довкілля



кількість людей, які стверджують, що прибирають за собою після відпочинку на природі (Демініціативи, Центр Разумкова, травень 2016)



готові сортувати побутові відходи задля поліпшення екологічної ситуації (Демініціативи, Центр Разумкова, травень 2016)



Виклики та цілі державної політики

Протягом останніх років Україна традиційно посідає чи не останні позиції у світових екологічних рейтингах. Так, ще у 2012 році Україна була на 102-гому місці з 132 країн за індексом екологічної ефективності, який відображає результативність політики держави в зниженні впливу навколишнього середовища на здоров'я людини та забезпечення життєздатності екосистем і розумного використання природних ресурсів. У 2014 році Україні вдалось «вирости» до 95-го місця зі 178 країн, а у 2016-му – до 44-го місця зі 180 країн¹. Попри покращення показника екологічної ефективності в Україні є чимало екологічних проблем, які потребують вирішення.

У 2016 році населення України та довкілля часто потерпали від забруднення атмосферного повітря, водних ресурсів, земель викидами, скидами промислових і тваринницьких підприємств. Зокрема, у Тернопільській², Полтавській³, Черкаській⁴, Івано-Франківській областях довкілля зазнало забруднення від діяльності свиноферм, птахоферм. Також неодноразово встановлювались випадки забруднення водних ресурсів промисловими викидами⁵.

На фоні трагедії на Грибовицькому сміттєзвалищі особливого загострення набула проблема поводження із твердими побутовими відходами⁶. Україна

на сьогодні захоронює на полігонах 94% твердих побутових відходів⁷. Відходи в Україні не розглядають як матеріальний та енергетичний ресурс. Актуальною проблемою у 2016 році залишалось нераціональне й самовільне використання природних ресурсів: із зареєстрованих протягом 2016 року 29 243 кримінальних правопорушень у сфері довкілля 16 649 кримінальних проваджень було відкрито за фактом незаконної рубки лісу, 4912 – за фактом порушення правил охорони, використання надр⁸. Інший приклад розкрадання надр – продовження існування «Бурштинової республіки».

Загальна сума розрахованих збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства за 2016 рік, становить 735 823 тис. грн. Лише 121 439 тис. грн. із них було відшкодовано.

Тому першочерговими викликами, на які державна політика у сфері охорони довкілля повинна була реагувати у 2016 році, є: забруднення довкілля викидами та скидами, незаконне використання природних ресурсів (вирубка лісів; використання надр тощо), проблеми поводження із твердими побутовими відходами (ліквідація самовільних сміттєзвалищ, сортування твердих побутових відходів тощо) й небезпечними відходами (батарейки, ртутні лампи), відшкодування та усунення

заподіяної довікілью шкоди, дієвість контролю (попередження заподіяння шкоди довікілью, встановлення винних осіб, притягнення до відповідальності).

Загальні цілі державної політики у сфері охорони довкілля закріплені в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»⁹, відповідно до положень якого цілями політики є підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки, досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища, інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління, припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі, забезпечення екологічно збалансованого природокористування, удосконалення регіональної екологічної політики.

Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» містить розділ 17, який визначає необхідність реформи державного управління охороною довкілля та інтеграцію екологічної політики в інші галузеві політики. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» включає питання охорони довкілля у вектор безпеки та зазначає про важливість розробки й впровадження Програми збереження навколишнього природного середовища. Відповідно до положень Угоди про асоціацію, першочерговим викликом у сфері охорони довкілля є імплементація норм і стандартів ЄС¹⁰. Меморандуми з МВФ зосереджуються на питаннях відкриття ринку землі, що матиме значний вплив на стан довкілля.

Мінприроди на початку 2016 року заявило про визначення таких пріоритетів, як здійснення гармонізації українського законодавства до європейського природоохоронного права, урахування природоохоронних вимог у програмах розвитку регіонів та секторальних і галузевих політиках, формування та реалізацію державної політики у сфері зміни клімату й адаптації до неї, збільшення площі природоохоронних територій до

середньоєвропейського рівня, формування національної екомережі, реформування системи поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами, побудова в Україні дієвої системи нагляду¹¹ за дотриманням вимог природоохоронного законодавства¹². У квітні 2016 року новим міністром екології та природних ресурсів став Остап Семерак, що вплинуло на зміну цілей політики міністерства у бік євроінтеграційних процесів і реформування системи управління у сфері охорони довкілля.

Державна екологічна інспекція України визначила для себе такі цілі на 2016 рік, як створення єдиного контролюючого органа у сфері охорони довкілля, підвищення ефективності контролю, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції.

Відповідно, цілі державної політики у сфері охорони довкілля на 2016 рік зводились до таких: імплементація Угоди про асоціацію, створення дієвої системи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, реформування системи поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами, формування національної екомережі, а також формування та реалізація державної політики у сфері зміни клімату.

Громадянське суспільство України бачить у сфері охорони довкілля виклики у забезпеченні чистих і безпечних для споживання води й продуктів харчування, доступних місць відпочинку (зелені зони у містах, об'єкти природно-заповідного фонду, доступ до берегів річок), дешевої енергії, а також у забезпеченні контролю за використанням природних ресурсів – бурштину, лісу, води та ін. З огляду на перераховані вище виклики, Дорожня карта реформ РПР визначає такі головні цілі у сфері охорони довкілля: екологічне управління (дієва європейська підзвітна, підконтрольна система управління охороною довкілля та сталого природокористування), невідворотність відповідальності за правопорушення у сфері охорони довкілля та забезпечення дотримання екологічного законодавства, сталий розвиток.

Реалізація державної політики

Аналізуючи державну політику у сфері охорони довкілля, слід відмітити певні закономірності. Держава, з одного боку, робить багато у цій сфері, залучаючи міжнародну допомогу, проте реальних дієвих результатів, які Аналізуючи державну політику у сфері охорони довкілля, слід відмітити певні закономірності. Держава, з одного боку, робить багато у цій сфері, залучаючи міжнародну допомогу, проте реальних дієвих результатів, які могли б свідчити про позитивне виконання поставлених цілей, немає.

Імплементация Угоди про асоціацію: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики. Відповідно до вимог Угоди про асоціацію у сфері управління довкілля повинні бути запроваджені процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки. Наприкінці 2016 року Парламент ухвалив Закони «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку», які є результатом роботи українських та європейських експертів, центральних органів влади й народних депутатів України. Однак Президентом України ці закони були заветовані. Станом на сьогодні робота з доопрацювання та повторного прийняття законів продовжується. Отже, у 2016 році процедури ОВД та CEO впроваджені так і не були.

Якість атмосферного повітря. Станом на сьогодні Мінприроди та Кабмін продовжують працювати над імплементациєю директив у сфері охорони атмосферного повітря: тривають засідання спеціально створених міжвідомчих груп. Також розробляються проекти нормативно-правових актів, спрямованих на здійснення моніторингу за станом атмосферного повітря, розробку планів поліпшення якості повітря тощо¹³.

Управління відходами та ресурсами. З метою імплементации Директив у сфері поводження із відходами у 2016 році було розроблено проект Національної стратегії поводження з відходами¹⁴, а також проект нової редакції Закону України «Про відходи». Діяльність над проектом Національної стратегії поводження з відходами та розробкою інших нормативно-правових

актів триває¹⁵. У Парламенті на розгляді перебувають 17 законопроектів, що стосуються поводження з відходами.

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище. 4 жовтня 2016 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом». Міністерство продовжує працювати над розробкою вторинного законодавства (рішень Уряду, юстованих наказів Мінприроди, методичних керівництв тощо) на виконання Закону України щодо інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, виробленням концепції оптимізації функцій і завдань територіальних органів Держводагентства, басейнових управлінь у частині запровадження інтегрованого управління водними ресурсами. Водночас недостатня увага з боку влади приділяється питанню належного очищення стічних вод на очисних спорудах, контролю за здійсненням скидів тощо.

Окрім того, у 2016 році розроблено «Програму розвитку гідроенергетики до 2026 року», схвалено Постановою Кабінету Міністрів України №552 від 13 липня 2016 року «Про схвалення Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року». Програмою передбачено будівництво та розширення потужностей гідроакumuлюючих станцій (ГАЕС), зокрема Дністровської, Канівської, Ташлицької, заплановано будівництво каскаду ГЕС на Дністрі в межах трьох національних природних парків. При розробці програми не проводилась екологічна оцінка впливу реалізації цієї Програми на стан водних ресурсів і довкілля загалом.

У першому кварталі 2017 року органи виконавчої влади прийняли низку актів:

- ♦ Постанова Кабміну №205 від 29 березня 2017 року «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку та поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених систем»;

- ◆ Постанова Кабміну №126 від 10 березня 2017 року «Про призначення уповноважених Кабінету Міністрів України з питань співробітництва на прикордонних водах та їх заступників»;
- ◆ Наказ Мінприроди №26 від 26 січня 2017 року «Про затвердження Порядку розроблення водогосподарських балансів»;
- ◆ Наказ Мінприроди №233 від 26 січня 2017 року «Про затвердження Типового положення про басейнові ради»;
- ◆ Перелік забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод та екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод, затверджений наказом Мінприроди.

Охорона біорізноманіття. У 2016 році прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони тваринного світу», яким, зокрема, передбачено оголошення органами самоврядування «сезонів тиші» в травні-червні в місцях масового розмноження та вирощування потомства тваринами, посилення охорони середовищ існування тварин в об'єктах природно-заповідного фонду, заборона використання для добування тварин електрогону, петель, самоловів, самострілів. Також було розроблено проект методології картування оселищ та визначено 270 потенційних об'єктів Смарагдової мережі Європи в Україні для збереження рідкісних і зникаючих природних оселищ, видів флори і фауни, що підлягають збереженню за Бернською конвенцією. Нині триває розробка окремого основного законопроекту, що міститиме положення Пташиної та Оселищної директив щодо збереження окремих видів і оселищ та створення системи природоохоронних територій.

Промислове забруднення та техногенні загрози. Для імплементації Директиви №2010/75/ЄС про промислові викиди Мінприроди 24 березня 2016 року створено робочу групу. Було напрацьовано проект Концепції про реформування системи природоохоронних дозволів і проект Закону України «Про систему природоохоронних дозволів». Мінприроди

доопрацьовує Концепцію реформування системи екологічних дозволів, законопроект «Про інтегрований дозвіл» (або «Про систему природоохоронних дозволів»), розробляє методологію визначення основних виробництв-забруднювачів та малозабруднюючих виробництв, формує перелік видів економічної діяльності основних і малозабруднюючих виробництв підприємств-забруднювачів, інвентаризує основні діючі підприємства-забруднювачі.

На виконання розпорядження Кабінету Міністрів №803-р від 5 жовтня 2016 року «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» в рамках проекту урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції», ініційованого Реанімаційним Пакетом Реформ, Мінприроди спільно з громадськістю працює над створенням єдиної уніфікованої електронної системи доступу до інформації про дозволи, звіти, матеріали перевірок у сфері довкілля, яка є пріоритетним антикорупційним заходом Мінприроди України¹⁶.

Зміна клімату й захист озонового шару. На виконання вимог Угоди про асоціацію в частині зміни клімату Мінприроди підготувало Концепцію реалізації державної політики України у сфері зміни клімату, яка передбачає розроблення стратегій низьковуглецевого розвитку та адаптації до зміни клімату в Україні. Її заплановано виконати протягом 2016-2030 років. 07 грудня 2016 року концепцію схвалено на засіданні Уряду.

Водночас Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року¹⁷ та Енергетична стратегія України на період до 2030 року передбачають продовження видобутку й використання викопних видів палива. Недостатньо уваги приділяється розвитку відновних джерел енергетики, зокрема тих, що створюють найменші ризики для довкілля.

У частині імплементації Директив, що стосуються охорони озонового шару, Мінприроди розробило проект національної концепції видалення (деструкції) відходів озоноруйнівних речовин, а також проект Закону України «Про охорону озонового шару», яким передбачено встановлення заборони на використання підконтрольних речовин. Станом на сьогодні

триває робота з доопрацювання проекту цього Закону з метою врахування положень Регламенту (ЄС) №842/2006 про певні фторовані парникові гази.

Генетично модифіковані організми. З метою імплементації Директиви №2001/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 березня 2001 року про умисне вивільнення в навколишнє середовище генетично модифікованих організмів і Регламенту Європейського Парламенту та Ради №1946/2003 від 15 липня 2003 року про транскордонне переміщення генетично модифікованих організмів Міністерством екології та природних ресурсів України була розроблена нова редакція Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Станом на сьогодні Законопроект перебуває на міжвідомчому погодженні.

Таким чином, нині державною владою на виконання вимог Угоди про асоціацію в частині охорони довкілля було створено низку робочих груп та розроблені проекти. Таким чином, нині державною владою на виконання вимог Угоди про асоціацію в частині охорони довкілля було створено низку робочих груп та розроблені проекти нормативно-правових актів. Водночас протягом 2016 року практично не були прийняті й не набули чинності нормативно-правові акти, спрямовані на імплементацію законодавства та стандартів ЄС у національне законодавство в частині охорони довкілля.

Створення дієвої системи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства. 13 жовтня 2016 року Міністерство екології та природних ресурсів України презентувало Концепцію реформування системи державного природоохоронного контролю¹⁸, яка передбачає створення Державної природоохоронної служби України (Держекобезпеки) на заміну Державної екологічної інспекції України.

Водночас, попри визначення державною ціллю створення системи дієвого контролю за станом довкілля, Концепція передбачає скасування планових перевірок малого та середнього бізнесу, діяльність яких має значний негативний вплив на навколишнє

середовище.

3 грудня 2016 року Верховна Рада прийняла Закон «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹⁹, яким накладено мораторій до 31 грудня 2017 року на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Позапланові перевірки можуть здійснюватися у виняткових випадках, зокрема, на підставі обґрунтованого звернення фізичної особи про порушення суб'єктом господарювання її законних прав за наявності згоди Державної регуляторної служби. Фактичне зупинення проведення планових перевірок та ускладнення процедури здійснення позапланових заходів нівелює інститут екологічного контролю, унеможлиблює виявлення, зупинення, попередження заподіяння довікілью, здоров'ю і життю людей шкоди та суперечить цілі створення системи дієвого екологічного контролю.

Використання природних ресурсів. Використання природних ресурсів напряму пов'язане із політикою держави у сфері здійснення контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства. Водночас протягом 2016 року не було вжито реальних дієвих заходів, які зупинили б незаконне видобування бурштину, незаконну рубку лісу, порушення правил охорони та використання інших природних ресурсів. Окрім того, органи державної влади у 2016 році самі допускали порушення вимог законодавства щодо охорони та використання природних ресурсів. Зокрема, у жовтні 2016 року на прохання Міністерства оборони ПП «Шанс-2016» розорало незайману цілину, яка з 2012 року є ландшафтним заказником місцевого значення «Тарутинський степ», знищила 1200 га особливо цінних земель і заподіяла шкоду в розмірі 54 млрд грн.

Державна політика у 2016 році була здебільшого спрямована на здійснення підготовчих заходів для виконання Угоди про асоціацію та імплементації Директив і Регламентів ЄС у сфері охорони довкілля. Водночас проблеми неефективності здійснення державного екологічного контролю,

проблеми поводження з небезпечними відходами, несанкціонованого використання природних ресурсів, поводження із відходами, зокрема, твердими побутовими, практично не були зрушені з місця. Державі насамперед необхідно звертати увагу не лише

на імплементацію європейського законодавства та виконання вимог ЄС, а й на створення дієвої системи контролю у сфері охорони довкілля та створення інституту нагляду, які забезпечать екологічну безпеку й сталий розвиток України.

Стейкхолдери та їхній вплив на реалізацію політики



Верховна Рада та Комітет Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи черговий рік грає визначальну роль у реформі охорон довкілля. Депутати-члени профільного комітету, зокрема секретар комітету Остап Єднак, готували необхідні законопроекти та проводили роз'яснювальну роботу серед депутатського корпусу, яка увінчалася прийняттям Верховною Радою двох екологічних законів у жовтні 2016 року.



Президент України Петро Порошенко. 31 жовтня 2016 року Петро Порошенко ветовав прийняті в тому ж місяці парламентом закони “Про оцінку впливу на довкілля” та “Про стратегічну екологічну оцінку”, повернувши їх у парламент зі своїми пропозиціями. Проте, ці пропозиції є достатньо неконкретними, що унеможлиблює їх врахування без подальшого довгого розгляду парламентським комітетом.



Міністерство екології та природних ресурсів сприяло у здійсненні реформи. Проте Мінприроди не має вирішального впливу на прийняття Кабінетом Міністрів значущих для довкілля рішень.



Міністерство оборони України відзначилося знищенням об'єктів природно-заповідного фонду України. Такі дії стали можливими, зокрема, через відсутність інформації у Міноборони про існування цих об'єктів: оскільки на застарілих картографічних документах міністерства, виготовлених переважно у часи СРСР, не позначено змін, які сталися за роки незалежності України.



Громадські екологічні організації відігравали роль провідників реформи охорони довкілля. Експерти РПР брали участь у розробці законодавства, робочі групи при Мінприроди, ініціювали стратегічні судові справи тощо.



Міжнародні організації та програми технічної допомоги, як і в попередні роки, підтримують реформи у сфері охорони довкілля. Зокрема, із жовтня 2015 року здійснюється Проект ЄС «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища», завдяки якому були розроблені ключові законопроекти, підтримані парламентом у 2016 році.

Рекомендації щодо подальших кроків у 2017 році

Станом на кінець 2016 року виконання запланованих завдань фактично не зрушило з місця. 70% підприємств не перевіряються державною екологічною інспекцією. Моніторинг за станом довкілля не ведеться. Стратегія розвитку гідроенергетики до 2020 року ухвалена без будь-яких оцінок впливу на довкілля. Ліси масово вирубуються, бурштин несанкціоновано добувається, очисні споруди не справляються з очищенням забруднених каналізаційних стоків.

Для недопущення подальшого прогресування цих небезпек слід розробити детальний план виконання заходів державної політики.

В інституційному вимірі – слід реформувати Державну екологічну інспекцію шляхом створення нового органа контролю в галузі охорони довкілля, розширивши його повноваження, штат працівників і

матеріально-технічну базу, забезпечивши моніторинг, контроль і прогнозування стану довкілля. Крім того, необхідно створити орган нагляду за контролюючими органами у сфері охорони довкілля, а також інституційну спроможність Мінприроди.

Також потрібно запровадити єдину інформаційну систему екологічної інформації, систему кадастрів усіх природних ресурсів, плани управління басейнів річок та інвестиційні механізми фінансування «зеленого» підприємництва. Потребує затвердження Стратегія поводження із відходами в Україні.

Ключовим має стати ухвалення Законів України «Про оцінку впливу на довкілля», «Про стратегічну екологічну оцінку», що дозволять перевести питання охорони довкілля на новий стратегічний рівень, який відповідає вектору розвитку України «екологічна безпека».

Перелік посилань

1. Україна в рейтингу екологічної ефективності у 2016 році // <http://edclub.com.ua/analitika/ukrayina-v-reytingu-ekologichnoyi-efektivnosti-u-2016-roci>
2. Незаконний свинарник у Смиківцях забруднював річку Гніздечну // <https://provse.te.ua/2016/05/nezakonnyy-svynarnyk-u-smykivtsyah-zabrudnyuvav-richku-hnizdechnu/>
3. Свинокомплекс «Сільські традиції» засмердів Білики – мешканці // <http://bastion.tv/news/svinokompleks-silski-tradiciyi-zasmerdiv-biliki-meshkanci/>
4. «Наша р'яба» забруднює черкаське повітря у 2,5 рази більше... ніж «Азот»: статистика // <http://dzvin.news/nasha-ryaba-zabrudnyuye-cherkaske-povitrya-u-25-razy-bilshe-nizh-azot-statystyka/>
5. Екологічна катастрофа на Сумщині: в річці Сула почорніла вода і загинула вся риба // <http://ntn.ua/uk/products/programs/svidok/news/2016/07/02/19749; «Природне забруднення». Цинічна катастрофа на річці Остер // http://life.pravda.com.ua/society/2016/07/14/215189; У Гайсинському районі через забруднення річки здохло 4 тонни риби // http://i-vin.info/news/u-gaysynskomu-rayoni-cherез-zabrudnennya-richky-zdokhlo-4-tonny-ryby-14994>
6. Садовий за 10 років нічого не зробив із львівським сміттям на Грибовичах, – Денисенко // http://espreso.tv/tag/grybovycke_smiytyezvalysche
7. Стан сфери поводження з побутовими відходами в Україні за 2015 рік // <http://blagoustriy.info/statistics/35/show/>
8. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення у державі за січень-грудень 2016 року // http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112661&libid=100820&c=edit&c=fo
9. Закон про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
10. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page
11. У даному випадку під наглядом Міністерство розуміє контроль
12. Ганна Вронська: «Визначення пріоритетів у сфері екологічної політики – запорука зміцнення інституціональної спроможності нашої держави» // <http://menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/4604-hanna-vronska-vyznachennia-priorytetiv-v-sferi-ekolohichnoi-polityky-zaporuka-zmitsnennia-institutsionalnoi-spromozhnosti-nashoi-derzhavy>
13. Дані взяті із наданих на запит звітів Мінприроди про вжиті заходи щодо імплементації Угоди про асоціацію.
14. Остap Семєрак: «Проект Національної Стратегії поводження з відходами винесено на громадське обговорення» // <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5443-ostap-semerak-proekt-natsionalnoi-stratehii-povodzhennia-z-vidkhodamy-vynesen-na-hromadske-obhovorennia>
15. Дані взяті із наданих на запит звітів Мінприроди про вжиті заходи щодо імплементації Угоди про асоціацію.
16. У Мінприроди відбулась чергова робоча зустріч у рамках Урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» // <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5887-u-minprirody-vidbulas-cherhova-robocha-zustrich-u-ramkakh-uriadovo-hromads-koi-initsiatyvy-razom-proty-koruptsii>
17. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249629697
18. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього середовища в Україні // <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5358-kontseptsiya-reformuvannia-sistemy-derzhavnoho-nahliadu-kontroliu-u-sferi-okhorony-navkolyshnoho-seredovyschya-v-ukraini>
19. Закон про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1728-19>

Схема здійснення оцінки впливу на довкілля за законопроектом 2009 а-д

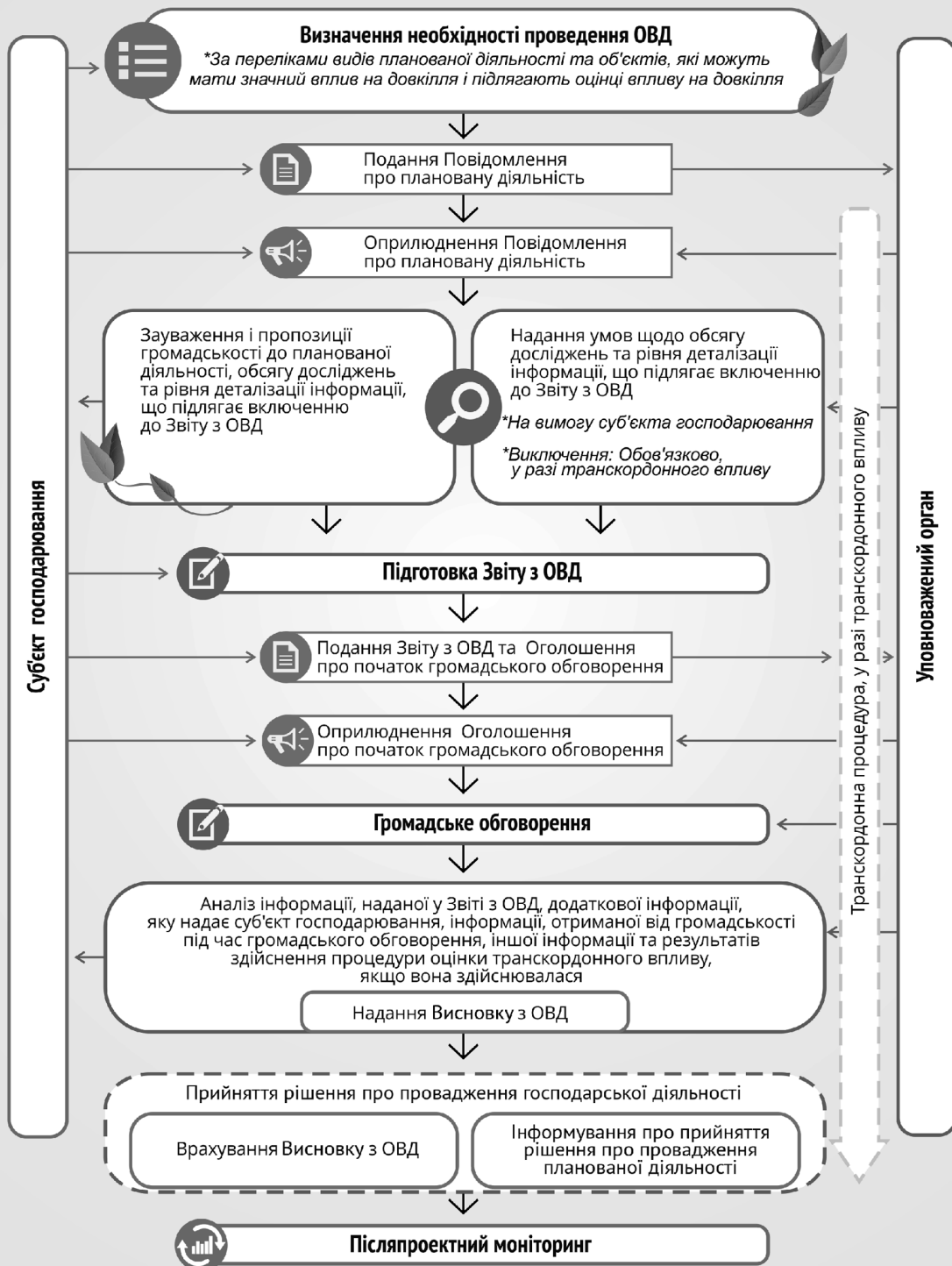
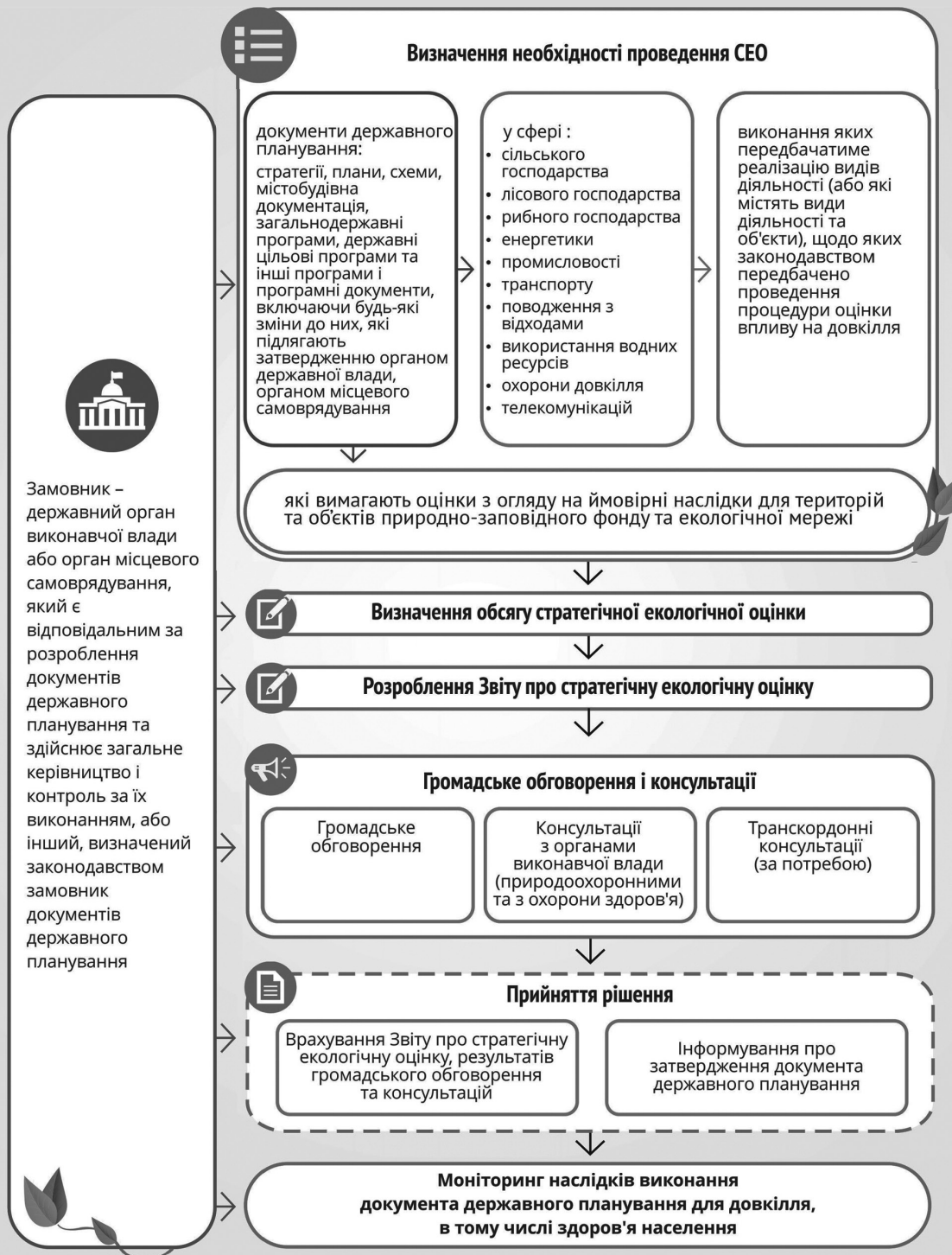


Схема здійснення стратегічної екологічної оцінки за законопроектом 6106



Успіхи реформ, до досягнення яких долучилися члени коаліції РПР

Експерти Реанімаційного Пакету Реформ не тільки розробляють десятки законопроектів, але й підштовхують владу до їх вчасного та неухильного виконання, супроводжуючи імплементацію реформ. Чимало реформаторських змін, що сталися після Революції Гідності завдяки роботі організацій-учасниць РПР, вже відчутні для громадян



Створення незалежної системи органів розслідування високопосадової корупції: Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *(Центр протидії корупції)*



Запуск та супровід он-лайн системи публічних закупівель Prozorro. *(Transparency International Україна)*



Запуск Національного агентства з питань запобігання корупції, запровадження системи державного фінансування політичних партій та громадського контролю за прозорістю партійних фінансів. *(Центр «Ейдос», Transparency International Україна, Центр політико-правових реформ)*



Запуск системи електронного декларування доходів та майна публічних службовців. *(Центр протидії корупції, Центр «Ейдос», Transparency International Україна)*



Розробка законодавчої бази та супровід об'єднання територіальних громад, суттєве розширення їх фінансових та управлінських можливостей. *(Інститут громадянського суспільства, Український незалежний центр політичних досліджень)*



Встановлення ринкової ціни на газ для споживачів, яке відкрило шлях до ринкових відносин у галузі. *(Громадянська мережа ОПОРА, DiXi Group, Всеукраїнська агенція інвестицій та сталого розвитку, Асоціація «Енергоефективні міста України», Українська мережа енергетичних інновацій Greencubator, Національний екологічний центр України, Асоціація з енергоефективності та енергозбереження)*



Передача функцій закупівлі ліків від Міністерства охорони здоров'я до визнаних міжнародних організацій (ПРООН, ЮНІСЕФ, Crown Agents), як наслідок – зростання конкуренції, зменшення закупівельних цін та економія понад 760 млн грн. *(Центр протидії корупції)*



Відкриття державних баз даних про власників нерухомого майна, земельних ділянок та транспортних засобів. Закріплення на законодавчому рівні нової для країн ЄС практики обов'язкового розкриття інформації про кінцевого бенефіціарного власника (контролера) юридичної особи у відкритому державному реєстрі. *(Центр протидії корупції)*



Участь у розробці конституційних та законодавчих змін для судової реформи, зокрема, задля очищення судової системи від недобросовісних суддів. Утворення Громадської ради доброчесності. *(Центр політико-правових реформ)*



Забезпечення законодавчої бази для функціонування електронних петицій до органів влади та місцевого самоврядування. *(Центр розвитку інновацій НаУКМА)*



Початок реформи державної служби: розмежування політичних та адміністративних посад, запровадження інституту державних секретарів. *(Центр політико-правових реформ)*



Створення суспільного мовника – Національної суспільної телерадіокомпанії України, на принципах незалежності від органів влади та підзвітності громадськості. *(Центр демократії та верховенства права, Детектор медіа)*



Запровадження щорічного розкриття структури власності та кінцевих бенефіціарних власників телеканалів та радіостанцій. *(Центр демократії та верховенства права, Детектор медіа)*



Запровадження комплексної системи розшуку, управління та реалізації арештованих та конфіскованих активів злочинного походження. Супровід обрання на відкритому конкурсі керівника та формування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів. *(Центр протидії корупції, Transparency International Україна, Центр «Ейдос»)*



Розблокування запуску конкурентного ринку технологій мобільного зв'язку третього покоління 3G.



Активна участь у виконанні антикорупційних заходів Плану дій візової лібералізації з Європейським Союзом. *(Центр протидії корупції, Transparency International Україна, Інститут світової політики, Європа без бар'єрів, Інститут євроатлантичного співробітництва, Центр «Ейдос», Центр політико-правових реформ)*



Започаткування системи прозорості публічних фінансів, супровід створення та роботи єдиного веб-порталу використання публічних коштів "Є-Data" *(Центр «Ейдос»)*

Організації-учасниці РПР



Асоціація «Енергоефективні міста України»



Громадянська мережа ОПОРА



Інститут розвитку регіональної преси



Асоціація з енергоефективності та енергозбереження



Громадянське суспільство онлайн



Інститут світової політики



Асоціація розвитку і безпеки



Детектор медіа



Інститут соціально-економічної трансформації



Асоціація сприяння самоорганізації населення



Фундація «DeJuRe»



Інтерньюз-Україна



Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів



Екологія-Право-Людина



Коаліція громадських організацій «За тверезу Україну»



Благодійний фонд «Право на захист»



Європа без бар'єрів



Комітет виборців України



Бюро екологічних розслідувань



Життя



Конгрес Активістів Культури



Вікімедіа Україна



Ініціатива E+



КримСОС



Восток-СОС



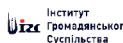
Інститут виборчого права



Культурна асамблея



Всеукраїнська агенція інвестицій та сталого розвитку, ВАІСР



Інститут громадянського суспільства



Легкий Бізнес



Всеукраїнське об'єднання малого та середнього бізнесу «Фортеця»



Інститут економічних досліджень та політичних консультацій



Ліга інтернів



ГО РЕФОРМИ.УА



Інститут Євроатлантичного співробітництва



МАМА-86

	Молодіжний націоналістичний конгрес		Товариство сприяння обороні України		Центр економічних досліджень та прогнозування «ФІНАНСОВИЙ ПУЛЬС»
	Національний екологічний центр України		Українська мережа енергетичних інновацій Greencubator		Центр економічної стратегії
	Палата податкових консультантів		Українська федерація забезпечення		Центр політико-правових реформ
	Партнерство «Кожній дитині»		Український науковий клуб		Центр політичних студій та аналітики «Ейдос»
	ПЛАСТ – Національна скаутська організація України		Український незалежний центр політичних досліджень		Центр протидії корупції
	Подільська Агенція Регіонального Розвитку		Український форум благодійників		Центр розвитку інновацій НаУКМА
	Родина		Український Центр Європейської Політики		Центр сприяння реформам
	Рух «Ні хабарництва! Я не даю і не беру хабарів»		Фонд «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва»		Центр UA
	Рух сприяння територіальній обороні України		Форум здоров'я		CASE Україна
	Спілка археологів України		Фундація Регіональних ініціатив		DiXi Group
	Спілка української молоді в Україні		Центр демократії та верховенства права		LEAD Office
	Творчий центр ТЦК		Центр досліджень визвольного руху		Transparency International Україна

Зміст

Антикорупційна реформа	4
Судова реформа	13
Реформа публічної адміністрації	26
Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади	33
Виборча реформа	44
Реформа органів правопорядку	51
Реформи у медійній та інформаційній сферах	60
Реформа системи охорони здоров'я	71
Податкова реформа	81
Реформа фінансового сектора та пенсійної системи	89
Економічний розвиток	102
Реформа енергетичного сектора	110
Охорона довкілля	117
Успіхи реформ, до досягнення яких долучилися члени коаліції РПР	126
Організації-учасниці РПР	128

Науково-практичне видання

Реформи під мікроскопом

Станом на квітень 2017 р.

Редактор-упорядник: Міський Вадим Васильович

Авторський колектив:

Баранов Андрій, Бест Наталія, Бойко Тетяна, Гаманкова Ольга, Гевко Андрій, Дубровський Володимир, Захаров Артем, Крапивін Євген, Куйбіда Роман, Леменов Олександр, Лукеря Іван, Міський Вадим, Ніцович Роман, Пономарьов Сергій, Прокопенко Олена, Радченко Євген, Репко Марія, Розкладай Ігор, Романович Дмитро, Сердюк Ксенія, Сорока Сергій, Тевкун Тетяна, Ткачук Тарас, Чеберяк Юлія, Черненко Зоряна, Чорний Рулан, Шумейко Анна, Яблоновський Дмитро, Ябчанка Олександр.

Літературний редактор:

Порхун Т. М.

Дизайн та верстка:

Мелеховець Є.Ю.

Підписано до друку 30.05.2017 р. Тираж 1000 прим.

Видавничий центр «Софія-А».

04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б.



м. Київ, вул. Ольгинська, 6, 2 поверх, оф. 21



+38 067 401 20 48



platforma.reform@gmail.com



www.rpr.org.ua



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА