

РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ЕКСПЕРТИЗА ПРИЙНЯТИХ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

Автор ідеї: Василь Філіпчук
Керівник проекту: Ангела Бочі

Авторський колектив:

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація:
Павло Шилепницький, Анатолій Октисюк, Олена Захарова;
Дерегуляційна реформа: Василь Поворозник;
Податкова реформа: Ангела Бочі, Сергій Кіщенко;
Реформа енергетики: Вадим Перебийніс;
Реформа системи органів внутрішніх справ: Сергій Кіщенко.

Верстка: Сергій Харченко
Комунікаційний та організаційний супровід:
Світлана Судак, Анастасія Воробйовська.

©2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Дана публікація підготовлена Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) у рамках проекту «Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу» за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». Думки та погляди, висловлені у матеріалах видання, можуть не відповідати позиції грантодавця.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад, під час підготовки цього документу.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ:	
АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ	7
Передумови реформи	7
Мета реформи	8
Проблеми, що потребують вирішення	8
Ціна нероблення	11
Рішення	13
Нормативно-правові рішення	13
Інституційні рішення	15
Аналіз позицій зацікавлених сторін	16
Позиція Уряду	16
Позиція опозиційних сил (опозиційний уряд)	17
Позиція неурядових організацій (НУО)	18
Положення проектів міжнародної допомоги	19
Позиція Європейського Союзу	20
Позиція науковців	20
Позиція бізнесу	21
Альтернативні рішення	21
Пропозиції Центру політико-правових реформ	21
Пропозиції Реанімаційного пакету реформ	22
Перешкоди для рішень	23
Міжсекторальний вплив реформи	25
Європейська рамка	26
Європейська хартія	26
Угода про асоціацію між Україною та ЄС	27
Календарний план	28
Рекомендації	28
ДЕРЕГУЛЯЦІЙНА РЕФОРМА: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ	31
Передумови реформи	31
Мета реформи	34
Проблеми, що потребують вирішення	35
Ініціативи та рішення	37
Технічне регулювання та стандартизація	39
Безпека харчових продуктів	39
Санітарно- та фітосанітарний захист та засоби захисту рослин	39
Спрощення відкриття бізнесу	40
Міжнародна торгівля	41
Реєстрація власності	42
Перешкоди для рішень	42
Європейська рамка	43
Митні питання та сприяння торгівлі	43
Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція	44
Технічні бар'єри у торгівлі, стандартизація, метрологія, акредитація та оцінка відповідності	45
Рекомендації	46
ПОДАТКОВА РЕФОРМА: ОЦІНКА ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ	49
Теоретичне підґрунтя проведення реформи	49
Мета і завдання реформи	50
Деталізація заходів, визначення відповідальних осіб, таймінг	52
Проблеми, що потребують вирішення	53
Ціна нероблення	55
Рішення	56
Нормативно-правові рішення	57

Інституційні рішення.....	63
Аналіз позицій зацікавлених сторін.....	65
Позиція органів влади.....	65
Позиція бізнесу та експертного середовища.....	65
Позиція міжнародних донорів.....	69
Альтернативні рішення.....	71
Пропозиції Міністерства фінансів.....	71
Пропозиції Верховної Ради України.....	72
Європейська рамка.....	74
Міжсекторальний вплив реформи.....	76
Рекомендації.....	78
РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИКИ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ.....	80
Передумови реформи.....	80
Технічна оцінка та наслідки розробки реформи.....	82
Нафтогазовий сектор.....	82
Електроенергетичний сектор.....	87
Вугільний сектор.....	90
Ядерно-енергетичний сектор.....	94
Загальноінституційне регулювання.....	96
Міжсекторальний вплив реформи.....	100
Рекомендації.....	102
Нафтогазовий сектор.....	102
Електроенергетичний сектор.....	104
Вугільний сектор.....	104
Ядерно-енергетичний сектор.....	105
Загальноінституційне регулювання.....	105
РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ:	
АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ.....	107
Передумови реформи.....	107
Мета і завдання реформи.....	110
Проблеми, що потребують вирішення.....	114
Ціна нероблення.....	116
Рішення.....	117
Нормативно-правові рішення.....	117
Інституційні рішення.....	118
Фінансові рішення.....	119
Альтернативні рішення.....	120
Аналіз позицій заінтересованих сторін.....	124
Позиція уряду.....	124
Позиція бізнесу.....	125
Позиція співробітників органів внутрішніх справ.....	125
Позиція громадськості.....	126
Календарний план.....	127
Європейська рамка.....	129
Вплив громадянського суспільства.....	131
Рекомендації щодо посилення впливу громадянського суспільства.....	132
РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ	
ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ.....	133
Передумови реформи.....	133
Мета і завдання реформи.....	134
Проблеми, що потребують вирішення.....	136
Ціна нероблення.....	140
Рішення.....	140
Альтернативні рішення.....	152
Аналіз позицій зацікавлених сторін.....	154
Перешкоди для рішень.....	155
Календарний план.....	156
Європейська рамка.....	157
Вплив громадянського суспільства.....	159

ВСТУП

Протягом останнього року в Україні триває масштабний процес реформування в усіх суспільних сферах. Існує чимала кількість напрацювань як з боку уряду, так і з боку експертного середовища, які стосуються розробки стратегії реформ. Проте далеко не всі ініціативи є ефективними, тому постає питання оцінки результативності оголошених ініціатив на предмет забезпечення загальносуспільних інтересів.

На даному етапі розвитку України важливим завданням є побудова механізму взаємодії держави, експертного середовища та бізнесу в контексті ефективного проведення реформ, існує практика, коли органи державної влади ухвалюють рішення, які не ґрунтуються на попередніх консультаціях із зацікавленими сторонами. Від відсутності дієвого та ефективного механізму консультацій з бізнесом та експертним середовищем у процесі вироблення політики потерпає загальносуспільний інтерес. Проблема негативно впливає на спроможність влади проводити публічний діалог щодо реформ, залучати всі зацікавлені сторони до визначення необхідних політичних рішень, з'ясування їхніх позицій, мобілізацію підтримки прибічників реформ для нейтралізації їх опонентів, а також на можливість бізнесу конструктивно відстоювати свої інтереси та впливати на вироблення політики.

Наскрізною темою проведення реформ в Україні є їх якість, відповідність заявленими розробниками цілям та загальносуспільним інтересам. Проте, часто виникає проблема появи негативних «побічних ефектів» в суміжних секторах, що не враховуються при розробці конкретних заходів, передбачених тією чи іншою реформою. Неякісні державні рішення не задовольняють суспільство та ставлять владу під протестний удар, з іншого боку – швидкість проведення реформ на рівні середньої ланки державного апарату залишається низькою. Як результат, влада не здобуває підтримки суспільства та бізнесу у здійсненні реформ, якщо державні органи чи органи самоврядування приймають рішення без врахування суспільною думки. Відтак, хронічно низькі темпи реалізації заявлених реформ пов'язані з тим, як працює система державного управління в Україні, тому є вкрай

актуальним питання розробки та впровадження ефективного механізму комунікації між державою, реформістським експертним середовищем та бізнесом.

Реалізація проекту «Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу» дозволила здійснити серію публічних консультацій державних органів влади із експертними групами за допомогою використання наступних технологій публічної політики: розроблялися аналітичні документи для обговорень щодо кожного з досліджуваних напрямків реформ (податкова реформа, дерегуляційна реформа, адміністративна реформа та децентралізація, реформа судових та правоохоронних органів, реформа енергетичного сектору), у яких визначено проблеми, розглянуто варіанти дій і сформовано рекомендації; проводилися експертні опитування, комплексний аналіз результатів громадських обговорень та опрацювання і донесення рекомендацій до профільних державних установ.

У цій публікації представлено результати дослідження, здійсненого командою проекту Міжнародного центру перспективних досліджень, з урахуванням результатів експертних опитувань, публічних консультацій та обговорень з представниками органів влади, до компетенції яких належить проведення податкової реформи, дерегуляційної реформи, адміністративної реформи та децентралізації, реформи судових та правоохоронних органів, реформи енергетичного сектору, представниками громадського середовища та бізнес-асоціацій, а також експертами та науковцями.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам неурядових організацій, державних органів влади, незалежним експертам, а також представникам міжнародної донорської спільноти за участь в обговоренні та наданні порад для підготовки цього документу.

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Сучасна система областей та районів України сформована з 1932 року, коли були утворені перші 7 областей замість існуючої до того адміністративної системи з 40 округів та 406 районів і 29 938 населених пунктів.

Станом на 1 січня 2013 року в Україні були наступні адміністративно-територіальні одиниці: АРК та 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 180 — міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28441 сіл^[5].

Для порівняння, станом на грудень 1965 року, в Україні було 394 райони, 370 міст, 828 селищ міського типу та 32 742 сільських населених пунктів, а на початок 2011 року — 490 районів, 459 міст (з них 180 — міста спец. статусу, республіканського, обласного значення), 118 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28457 сіл.

Та хоча в Україні й закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування та прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності, але його розвиток фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась не спроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування, що існує сьогодні в Україні, не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища,

необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

МЕТА РЕФОРМИ

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹ метою реформування місцевого самоврядування в Україні має стати підвищення якості життя українських громадян.

Досягнення відповідної мети планується за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом є також наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів.

Реформа місцевого самоврядування передбачає досягнення таких основних цілей:

1. Децентралізацію влади в Україні – передачу повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування;
2. Наближення адміністративних, соціальних та комунальних послуг до місць проживання жителів громад;
3. Перерозподіл доходів з державного до місцевих бюджетів, отримання права визначити ставки місцевих податків і зборів, отримання доступу до міжнародних кредитів;
4. Наділення громад ресурсами та мобілізація їх внутрішніх резервів для забезпечення усієї системи послуг.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

Серед основних проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування, нагального вирішення потребують такі:

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

1. Відсутність чіткого розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (йдеться про розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави).
2. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, селищна рада, міська рада.

Довідково: Статтю 133 Конституції України встановлено систему адміністративно-територіального устрою України, разом з тим не визначено статусу цих складових, тобто немає чіткого визначення, що таке, наприклад, село – це населений пункт чи адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує кілька населених пунктів. Тому на практиці склалася ситуація, коли існують населені пункти як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, що мають власні органи місцевого самоврядування, і населені пункти (таких значно більше) як складові рад (сільських, селищних, міських), які не мають власних органів місцевого самоврядування. Такі ради на практиці користуються статусом адміністративно-територіальної одиниці, але їх статус не врегульовано жодною законодавчою нормою).

3. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.
4. Відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів. Це породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами дер-

жавної влади, зокрема щодо права власності на землю, податки тощо.

5. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення та кількості сіл).
6. Відсутність достатньої правової бази для розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та процвітання безвідповідальності.
7. Відсутність належної фінансової бази, що потребує вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку, розширення кола місцевих податків (віднесення до них податку на нерухомість, податку на землю, податку з доходів громадян), запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень у доходну частину державного бюджету на відповідних територіях.
8. Недостатність кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, потреба суттєвої перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ і організацій.
9. Українськими урядами вже не раз розроблялися різні концепції регіональної політики, адміністративно-територіальної реформи, місцевого самоврядування, але далі обговорення концепції на колегії профільного міністерства справа підвищення ефективності місцевої влади так не пішла.
10. Сьогодні Міністерство регіонального розвитку та будівництва має низку серйозних напрацювань, але ці концепції ще не розглянуті Верховною Радою України.
11. Криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду; породжує неефективне використання комуналь-

- ної власності та земельних ресурсів; існує корупція, патерналізм у відносинах із населенням;
12. Нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;
 13. Нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, породжують соціальну дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;
 14. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ

Не дивлячись на те, що питання децентралізації відносяться до царини внутрішньої політики держави, зволікання з їх реалізацією може призвести до наступних серйозних наслідків:

1. Погіршення соціально-економічного становища більшості адміністративно-територіальних утворень низового рівня через фінансову неспроможність місцевого самоврядування забезпечити медичні, культурні, освітні та інші соціальні послуги належної якості, що в кінцевому рахунку призводить до їх спустошення.
2. Подальший економічний спад через неспроможність місцевого самоврядування забезпечити належні передумови для економічного зростання, зокрема, через розвиток інфраструктури загального користування та надання відповідних послуг.
3. Падіння життєвого рівня населення внаслідок низької економічної активності та інвестиційної привабливості більшості адміністративно-територіальних одиниць низового рівня, його низька купівельна спроможність.

4. Збільшення рівня соціальної напруги та невдоволення населення на місцях внаслідок росту рівня безробіття, погіршення умов життя, незадовільного рівня медичного обслуговування тощо.
5. Зростання ризику виникнення техногенних аварій та катастроф внаслідок високого ступеня зношеності окремих об'єктів інфраструктури (електростанції, очисні споруди, дамби тощо).
6. Подальше погіршення якості адміністративних послуг, що надаються органами державної виконавчої влади, внаслідок неспроможності їх надавати вчасно та якісно через значну чисельність населення районного та обласного рівня.
7. Загострення проблеми корупції на місцевому рівні внаслідок відсутності механізму прозорого та публічного формування та виконання місцевих бюджетів.
8. Дальша неспроможність населення впливати на пряму на прийняття рішень органів місцевого самоврядування через фактичну відсутність механізму громадського обговорення.

Дія вищезазначених наслідків нездійснення реформи може поглибити відцентрові тенденції в регіонах з низки причин:

- недостатність владних повноважень місцевого самоврядування та його виконавчих органів щодо надання адміністративних послуг з метою нормального забезпечення життєдіяльності територій; вирішення поточних соціальних проблем населення, яке там мешкає; створення передумов для соціально-економічного розвитку шляхом розвитку інфраструктурного комплексу територій; залучення інвестицій з метою активізації ділової активності задля забезпечення економічного росту тощо. Все вищенаведене може призвести в кінцевому підсумку до погіршення і так не зовсім задовільного соціально-економічного стану більшості територій держави та посилення соціальної напруженості, що в умовах конфлікту з РФ може загрожувати територіальній цілісності України;
- брак ресурсів, в т. ч. і людських для забезпечення реалізації повноважень місцевого самоврядування згідно чинного законодавства, не кажучи вже про їх перерозподіл на користь місцевої влади в ході реалізації реформи децентралізації. Відсутність належного ресурсного забезпечення органів самоврядування не дасть

змоги повноцінно виконувати свої функції, фінансувати соціальні видатки, здійснювати вкладення коштів в інфраструктурні проекти і зведе нанівець всю ідею реформи.

- нераціональний адміністративно-територіальний поділ держави, який дістався Україні у спадок від СРСР. Це призводить до того, що держава дуже часто несе надмірно високі затрати по утриманню органів самоврядування населених пунктів з неспіввимірно низькою чисельністю населення. Це спричиняє нераціональне використання і так обмежених бюджетних ресурсів;
- надмірна зношеність об'єктів інфраструктури загального користування та низька якість і витратність пов'язаних послуг. Це, по-перше, є стримувальним чинником в питаннях залучення інвестицій та стимулювання економічної діяльності, оскільки бізнес піде туди, де створені належні умови. По-друге, багато інфраструктурних об'єктів часто перебувають в аварійному стані з високим ступенем ймовірності виникнення аварій та техногенних катастроф. По-третє, високі поточні витрати по утриманню таких об'єктів інфраструктури. По-четверте, висока собівартість та низька якість пропонованих інфраструктурних послуг;
- відсутність механізмів контролю діяльності місцевого самоврядування та його виконавчих органів, що сприяє зростанню рівня корупції.

РІШЕННЯ

Всю сукупність рішень стосовно децентралізації можна умовно поділити на чотири блоки:

- реформу місцевого самоврядування,
- адміністративно-територіальну реформу,
- ресурсну децентралізацію,
- передачу повноважень на місця.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РІШЕННЯ

Основним документом тут виступає «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня

2015 року № 5/2015². Проте, в Програму діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII³) також закладені положення Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»⁴. Дані документи передбачають в тому числі і реформи у галузі децентралізації та місцевого самоврядування, який, зокрема на 2015 рік передбачає наступні рішення і заходи:

Схвалено:

- Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р)⁵.

Прийнято:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року⁶;
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року⁷;
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року⁸;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 року⁹.

Внесено зміни:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року¹⁰;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року¹¹;

2 Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

3 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

4 Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

5 Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

6 Про співробітництво територіальних громад <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

7 Про засади державної регіональної політики <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

8 Про добровільне об'єднання територіальних громад <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

9 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері [...] <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/320-19>

10 Про місцеве самоврядування в Україні <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>

11 Про місцеві державні адміністрації <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>

Затверджено:

- Методику формування спроможних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року №214)¹²;
- Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року (Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року №385)¹³;
- Перспективні плани територіально спроможних громад (станом на жовтень 2015 року Кабінетом Міністрів затверджено 19 Перспективних планів формування територій громад).

Укладено 27 договорів про співробітництво територіальних громад¹⁴. Триває робота щодо розробки стратегій розвитку на період до 2020 року низки областей.

ІНСТИТУЦІЙНІ РІШЕННЯ

Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» передбачено такі інституційні рішення з реформи децентралізації:

- здійснити методичне забезпечення формування спроможних, самодостатніх територіальних громад;
- законодавчо сформувати органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади на новій територіальній основі.
- уніфікувати та стандартизувати адміністративні та соціальні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, виходячи із принципів максимальної доступності послуг для їх споживачів, та забезпечити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести місцеві вибори з урахуванням особливостей реформи системи органів місцевого самоврядування та децентралізації;
- здійснити інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та з урахуванням перерозподілених повноважень;

¹² Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

¹³ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

¹⁴ Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reestr-dogovoriv-pro-spivrobitnictvo-teritorialnih-gromad--320172/>

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;
- запровадити механізм участі громадських організації та ініціатив у роботі органів місцевого самоврядування з метою впливу на їхню роботу; забезпечити створення сприятливих правових умов для залучення населення до прийняття управлінських рішень та розвиток форм прямого народовладдя;
- розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень;
- здійснити ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями;
- провести уточнення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з повсюдністю місцевого самоврядування;
- надати територіальним громадам право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати своє майно та ресурси у рамках співробітництва територіальних громад.

АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

Діючий Уряд декларує своє бажання децентралізації влади, що передбачає:

- 1) максимальну дерегуляцію дозволів і послуг;
- 2) передачу більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст;
- 3) чітке розмежування повноважень як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) залишення більшої частини податкових та інших надходжень «на місцях» для забезпечення фінансової життєздат-

ності територій тощо. Все це повинно базуватися, зокрема, на принципі субсидіарності та передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою.

Кабінет Міністрів України фактично монополізував процес здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації, не дивлячись на певне відставання від графіку «Дорожньої карти», яка була розроблена експертами з громадянського суспільства. Доказом цього є, зокрема, розробка і затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кінцевою метою змін є створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад тощо.

В той же час, відсутня широка громадська дискусія з цієї проблеми, куди б мали підключитися, насамперед, інститути громадянського суспільства. Уряд намагається здійснювати реформу практично одноосібно.

Окреме занепокоєння викликає також політичне форсування процесу.

ПОЗИЦІЯ ОПОЗИЦІЙНИХ СИЛ (ОПОЗИЦІЙНИЙ УРЯД)

У цілому, опозиційні сили, представлені у Верховній Раді колишніми депутатами від Партії Регіонів, виступають за проведення реформи децентралізації, намагаючись у ході місцевих виборів взяти реванш за парламентські. Проте вони є прихильниками фактичної федералізації з широкими правами регіонів, аж до надання автономії у сфері зовнішньої політики.

Однак у цьому випадку йдеться не про передачу повноважень на місцевий рівень, коли все вирішуватиметься на рівні громади, а концентрації влади в регіональних центрах. Влада і надалі залишатиметься непідзвітна місцевій громаді, але, на відміну від нинішньої ситуації, непідконтрольна ще і центру, що може спричинити формування т. зв.

«регіональних кланів», особливо небезпечних в умовах війни РФ проти України.

У зв'язку з цим не раз підіймалось питання надання особливого статусу Донбасу, яке мусується з Москви, але знаходить своє відображення у варіантах децентралізації саме опозиціонерів.

ПОЗИЦІЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (НУО)

Зі сторони неурядових організацій наростає критика щодо державних рішень влади, які не відповідають задекларованим цілям у сфері децентралізації. Це більшим чином стосується питань повноважень місцевого самоврядування та його фінансових можливостей. Зокрема, на думку більшості неурядових організацій, залишається нерегульованим питання повноважень новостворених громад, особливо їх фінансового забезпечення. І хоча проблему якось намагаються вирішити шляхом внесення змін в існуюче законодавство, це не є доцільним в умовах формування принципово нової системи влади на місцях (*наприклад, запровадження інституту старост*).

Також зазнає критики неурядових організацій Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року¹⁵, який так і не зумів вирішити одну з основних проблем виборчого законодавства – відкритість списків. Окрім того, запропонована система виборів до Верховної Ради України через свою недосконалість (*коли кінцеві списки обралих формуються за загальними результатами виборів*) спотворює реальну картину уподобань виборців, коли той чи інший кандидат, який пройшов по округу, може не пройти до місцевої ради.

Серед великої кількості неурядових організацій, які здійснюють аналіз політики в цій сфері, можна виділити Центр політико-правових реформ, Громадську ініціативу «Реанімаційний пакет реформ - РПР», Асоціація міст України, Інститут громадянського суспільства, Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Інститут стратегічних досліджень «Нова Україна» та інші.

Окрім правових ініціатив, вищевказані НУО та організації, за донорської підтримки проводять незалежні дослідження, а також публічні консультації із зацікавленими сторонами щодо проблем реформи децентралізації та місцевого самоврядування.

¹⁵ Про місцеві вибори <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

ПОЛОЖЕННЯ ПРОЕКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Зважаючи на факт, що реформи у сфері децентралізації та місцевого самоврядування розпочалися відносно недавно, говорити про надто велику кількість проектів міжнародної донорської допомоги, а відтак – і про їхню результативність, не доводиться. Якщо оцінювати ті з них, які започатковані, то у своїй більшості вони носять навчально-інформаційний характер; йдеться про те, що метою таких заходів є допомога у практичному втіленні вже прийнятих урядових нормативно-правових актів з децентралізації, а також ходу реалізації самої реформи.

У якості прикладів можна навести наступні проекти міжнародної фінансової допомоги:

- «Підтримка децентралізації в Україні 2014 – 2017» (за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (Sida));
- Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC));
- «Громадський діалог – співпраця органів місцевого самоврядування – краща якість адміністративних послуг» (за підтримки програми «Польська співпраця для розвитку» МЗС Республіки Польща та Канадського міністерства закордонних справ, торгівлі і розвитку DSATD);
- «Партнерство для розвитку міст» (за фінансової підтримки Уряду Канади);
- Координація міжнародної парламентської технічної допомоги (ІПТАС) «Процеси децентралізації та зміни до Конституції України» (Програма USAID ПАДА);
- «Експертна та інформаційна підтримка процесу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»);
- «Регіональна політика в Україні: громадський моніторинг стратегій регіонального розвитку» (за підтримки Представництва Європейського Союзу в Україні);

- «Децентралізація, Самоврядування, Регіональна Політика» (за підтримки Програми сприяння парламентові України II) тощо.

ПОЗИЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Брюссель дав чітко зрозуміти Києву, що єдиною умовою і запорукою його підтримки, в т. ч. фінансової, є проведення системних і всеохоплюючих реформ. Це також стосується децентралізації та реформи самоврядування. Тому можна зробити висновок, що Європейський Союз виступає певним стимулюючим чинником реалізації заходів з децентралізації влади. Проте, зважаючи на повільний темп реформ, продовжує залишатися загроза виникнення «втоми» ЄС від України.

Окрім того, зі здійсненням реформи децентралізації у світі та Європейському Союзі також пов'язують успіхи у боротьбі з корупцією.

Зі своєї сторони ЄС виділяє кошти на фінансування проектів технічної допомоги, покликані сприяти проведенню децентралізації та реформі місцевого самоврядування. Як приклад, тут можна навести вищезгадані проекти, де донорами часто виступають уряди європейських країн. Також у разі повноцінної європейської інтеграції для місцевих громад відкриваються можливості доступу до європейських структурних фондів та інших джерел фінансування (наприклад, Європейського інвестиційного банку).

ПОЗИЦІЯ НАУКОВЦІВ

Переважна більшість українських науковців з провідних вищих навчальних закладів і науково-дослідних установ (Києво-Могилянська академія, Національний університет ім. Тараса Шевченка, Львівський державний університет, Інститут регіональних досліджень НАНУ, Інститут стратегічних досліджень НАНУ і багато інших), які досліджують дану проблематику, є прихильниками політики децентралізації та реформи самоврядування. В якості прикладу для наслідування найчастіше пропонується приклад наших східноєвропейських сусідів, зокрема Польщі та Чехії.

Такі дослідження ведуться віддавна, але тільки тепер вони виявилися затребуваними.

ПОЗИЦІЯ БІЗНЕСУ

У цілому бізнес зацікавлений у просуванні децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки він отримає змогу отримати увесь спектр адміністративних послуг на місці без необхідності звернення до центральних органів виконавчої влади.

В той же час, бізнес дещо скептично сприймає можливості самоврядування впливати на економічне життя громади, які з'являться у ході реформи, зважаючи на її повільні темпи.

Також, позитивно на економічну активність можуть спрацювати перспективи витрачання коштів, які будуть сплачені у вигляді податків, на фінансування розвитку місцевих територій, задоволення їхніх соціальних потреб тощо. Тобто, спрацює ефект т. зв. «регіонального патріотизму».

Існують очікування активізації економічної активності внаслідок перенесення владних повноважень з «центру» на «місця». У даному випадку йдеться про можливості місцевого самоврядування розвивати інфраструктурні об'єкти відповідних територій і таким чином створювати всі необхідні передумови для стимулювання залучення інвестицій в їхню економіку.

АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ

ПРОПОЗИЦІЇ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

Використовуючи досвід Чеської Республіки щодо організації дворівневої системи адміністративного поділу країни, Центром політико-правових реформ пропонуються такі сценарії розвитку адміністративної реформи та місцевого самоврядування в Україні¹⁶:

1. В першому варіанті пріоритетним заходом є трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень

¹⁶ Адміністративна реформа і місцеве самоврядування в Україні <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administrativna-reforma/1692-administrativna-reforma-i-mistseve-samovriaduvannia-v-ukraini.html>

Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг (подібний проект було запропоновано в указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», але з акцентом на трирівневу структуру управління).

2. У другому варіанті пропонується впровадження моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка передбачає два рівні місцевого самоврядування – громади (нижчий рівень) і регіони (вищий рівень).
3. Третій варіант – залишення існуючих рівнів державного управління та місцевого самоврядування, але здійснення перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Цей варіант здається найпростішим в тому плані, що не потребує таких змін в фінансовій і правовій сфері, як два попередні варіанти. Практика Чехії засвідчує, що зміни до Конституції вносилися внаслідок необхідності:
 - уточнення основних параметрів органів державного управління, передусім уряду;
 - корекції конституційного статусу органів і компетенції місцевого самоврядування;
 - зміни кількості та назв адміністративно-територіальних одиниць.

ПРОПОЗИЦІЇ РЕАНІМАЦІЙНОГО ПАКЕТУ РЕФОРМ

Громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ» пропонують т. зв. «Дорожню карту реформ»¹⁷, найбільш наближену до урядової програми. Вона містить такі елементи:

- 1) започаткувати зміни в адміністративно-територіальному устрої України;
- 2) створити основи державної регіональної політики;
- 3) здійснити бюджетну децентралізацію в Україні;

¹⁷ Дорожня карта реформ <http://www.rpr.org.ua/ua/achievement/roadmap-of-reforms>

- 4) забезпечити фінансову стабільність місцевих бюджетів;
- 5) створити можливості для співробітництва територіальних громад;
- 6) підготувати конституційні засади реформи місцевого самоврядування;
- 7) упорядкувати адміністративно-територіальний устрій України;
- 8) створити дієздатне місцеве самоврядування;
- 9) створити дієздатні органи державної влади на території;
- 10) упорядкувати систему органів влади у місті Києві;
- 11) визначити порядок впровадження законодавство щодо реформи децентралізації;
- 12) забезпечити участь громадян в управлінні місцевими справами;
- 13) забезпечити участь громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- 14) запровадити нові підходи до служби у органах місцевого самоврядування.

Проте, не дивлячись на максимальну охопленість завдань із впровадження реформи децентралізації, тут практично не розглянуті питання передачі владних повноважень на рівень виконавчих органів місцевого самоврядування.

ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ

На заваді ефективного впровадження реформ у сфері децентралізації наразі стоять такі проблеми:

- конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, спричинена диспропорціями радянської системи адміністративно-територіального устрою та надмірною централізацією повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, у тому числі дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- законодавча неврегульованість системи виконавчих органів місцевого самоврядування;

- законодавча неврегульованість повноважень органів самоврядування новоутворених об'єднаних територіальних громад;
- протиріччя між законодавством з питань децентралізації та самоврядування, іншими нормативними актами і Конституцією України;
- відсутність механізму державної підтримки депресивних регіонів як складової реформи децентралізації та самоврядування;
- неврегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- надмірна різниця за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії, що не дозволяє здійснювати їх порівняльний аналіз;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, матеріально-технічному та організаційному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання публічних послуг та контролю;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень, що полягає у недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлово-

- го фонду, що породжує неефективне використання комунальної власності та земельних ресурсів; корупцію та патерналізм у відношеннях із населенням;
- існування такого рудименту управління публічними фінансами як державні казначейства, які роблять можливим керування у ручному режимі і таким чином залишають можливості впливу центральної влади на органи місцевого самоврядування;
 - відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування та погіршення якості складу місцевих рад внаслідок запровадження пропорційної системи виборів за закритими партійними списками;
 - криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;
 - нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку.

МІЖСЕКТОРАЛЬНИЙ ВПЛИВ РЕФОРМИ

Визначальною для здійснення реформи місцевого самоврядування та децентралізації в Україні є **конституційна реформа**, яка серед інших заходів передбачає зміни у системі державного управління та передачу владних повноважень і відповідальності з «центру» на рівень органів місцевого самоврядування, виходячи в т. ч. із принципу субсидіарності;

Проведення реформи місцевого самоврядування та децентралізації сприятиме **боротьбі з корупцією**, оскільки передбачає запровадження механізмів прозорості та відповідальності місцевого самоврядування перед громадою. Проте, дана реформа повинна відбуватися разом із реформою правоохоронної, судової системи та прокуратури.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація нерозривно пов'язані із **реформою публічної адміністрації**, причому цей вплив взаємний, оскільки як перша, так і друга передбачає передачу по-

вноважень з надання адміністративних послуг з рівня центральних органів влади на рівень самоврядування.

Також, складовою реформи децентралізації є **реформа виборчого законодавства**, оскільки пов'язана зі зміною системи влади на рівні окремих територій.

Реформа енергетичного сектору позитивно вплине на реформу у сфері самоврядування, оскільки передбачає зняття будь-яких законодавчих та технічних бар'єрів, а також фінансові стимули для запровадження енергоощадних технологій. Це стає особливо актуальним для місцевого самоврядування, оскільки передбачає передачу на баланс сільських та міських рад установ освіти, культури, охорони здоров'я тощо.

Реалізація медіа реформи передбачає роздержавлення державних та комунальних засобів масової інформації, забезпечення прозорості їх діяльності, що сприятиме реформі децентралізації.

Особливо важливе місце у здійсненні децентралізації **займає реформа публічних фінансів**, позаяк передбачає бюджетну децентралізацію, а саме: залишення більшої частини податкових надходжень «на місцях» для реалізації своїх повноважень.

Тісно пов'язаною із реформою децентралізації як така, що сприяє їй, є **реформа, спрямована на запровадження електронного урядування**, оскільки передбачає доступ населення до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, а також надання адміністративних послуг в онлайн режимі.

Чільне місце в успішній реалізації реформи децентралізації та місцевого самоврядування займає **реформа, спрямована на запровадження електронної демократії**, оскільки дає змогу населенню безпосередньо впливати на діяльність місцевого самоврядування та його виконавчих органів.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ

У цілому Угода про Асоціацію між Україною та ЄС не ставить перед нашою державою якихось спеціальних зобов'язань щодо проведення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Проте

потреба реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування¹⁸, до якої України приєдналася у 2009 році, а також проголошений Урядом курс на інтеграцію до Європейського Союзу робить необхідним здійснення відповідних реформ у цій сфері та адаптацію українського законодавства до європейського.

УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Реалізація реформи місцевого самоврядування впливатиме на реалізацію положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹⁹ (далі – Угода про асоціацію з ЄС).

Зокрема, перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування вплине на спрощення адміністративних процедур започаткування, зміни чи припинення підприємницької діяльності, а відтак – і на економічну активність у регіоні (Частина 2 «Заснування підприємницької діяльності», Угода про Асоціацію з ЄС).

Збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері міжнародних відносин, особливо транскордонних регіонів, позитивно відобразиться на активізації транскордонного співробітництва (Частина 3 «Транскордонне надання послуг», Угода про Асоціацію з ЄС).

Можливості більш ефективного та ощадливого використання наявних природних ресурсів місцевим самоврядуванням, яке підконтрольне місцевій громаді, на протигагу центральній владі за принципами сталого розвитку. Зокрема, високі ціни на енергоносії спонукатимуть їх більш ощадливе споживання, тягар оплати за які тепер буде покладений на органи місцевого самоврядування (Глава 13 «Торгівля та сталий розвиток», Угода про Асоціацію з ЄС);

Імплементация положень Угоди про Асоціацію з ЄС у частині розвитку туризму сприятиме соціально-економічному розвитку сільських територій (Глава 16 «Туризм», Угода про Асоціацію з ЄС), а тому сприятиме місцевому самоврядуванню як джерелу додаткових надходжень до місцевих бюджетів та створення додаткових робочих місць.

¹⁸ Європейська хартія місцевого самоврядування http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

¹⁹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством [...] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Реалізація положень Угоди про Асоціацію з ЄС стосовно співробітництва у сфері транспорту та транспортної інфраструктури сприятиме залученню сільських територій до міжнародного поділу праці та розвитку місцевого самоврядування, а також їхній інвестиційній привабливості (Глава 7 «Транспорт», Угода про Асоціацію з ЄС).

Безпосередньому розвитку сільських територій, а відповідно і місцевого самоврядування, сприятиме імплементація Глави 17 Угоди про Асоціацію з ЄС «Сільське господарство та розвиток сільських територій».

Розвиток транскордонного співробітництва прикордонних територій України із суміжними територіями сусідніх держав покликана сприяти Глава 27 Угоди про Асоціацію з ЄС «Транскордонне та регіональне співробітництво», яка сприятиме вирішенню проблем місцевого соціально-економічного розвитку в партнерстві із закордонними громадами.

Ще один чинник, який позитивно впливатиме на реформу місцевого самоврядування та децентралізацію, – участь у програмах та агентствах Європейського Союзу, що надасть змогу отримувати фінансову, технічну та інші види допомог для реалізації у тому числі реформи місцевого самоврядування та децентралізації (Глава 28 «Участь у програмах та агентствах Європейського Союзу»).

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Чіткого та затвердженого календарного графіку здійснення реформ з децентралізації немає. Проте заходи з впровадження цієї реформи в життя зі вказанням крайніх термінів передбачені у «Програмі діяльності Кабінету Міністрів України»²⁰ на 2015 рік. Зокрема, це стосується прийняття тих чи інших нормативно-правових актів. Однак в цілому, графік відстає від запланованого.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз дає підстави запропонувати здійснення наступних необхідних заходів з метою усунення проблем, виявлених у ході аналізу реалізації реформи з децентралізації та місцевого самоврядування:

20 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

- внести змін у Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою перерозподілу владних повноважень з «центру» на «місця»;
- законодавчо врегулювати повноважень органів самоврядування об'єднаних територіальних громад шляхом прийняття Закону України «Про громади»;
- прийняти відповідні закони та підзаконні акти стосовно системи виконавчих органів самоврядування;
- усунути законодавчі протиріччя у питаннях децентралізації та самоврядування, зокрема, шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»;
- прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій» та відповідні зміни до Конституції України;
- удосконалити систему управління територіями, упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію та систематизацію;
- розробити дієвий механізм реалізації адміністративно-територіальної реформи;
- розробити дієвий механізм підтримки депресивних регіонів;
- забезпечити місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
- перерозподілити податкові надходження на користь територій, де вони створюються;
- розробити механізми державної підтримки дотаційних регіонів через механізм міжбюджетних трансфертів та грантового фінансування;
- ліквідувати державні казначейства на місцевому рівні і таким чином забезпечити реальну фінансову автономію територій;
- здійснити перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;

- забезпечити повноту та виключність повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;
- запровадити ефективні механізми співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
- посилити відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень;
- активно використовувати ресурси незалежного суспільного сектору, соціальних ініціатив і соціальної економіки.

ДЕРЕГУЛЯЦІЙНА РЕФОРМА: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

На сучасному етапі якісні параметри економічної системи України характеризуються наступним негативними явищами, що створюють перешкоди для економічного розвитку, зростання добробуту населення, залучення інвестицій, ведення бізнесу, створенню нових робочих місць, підвищенню конкурентоспроможності економіки:

- незадовільний стан інвестиційного та підприємницького клімату;
- низький рівень довіри до державних органів та їх рішень;
- високий рівень втручання держави у господарські процеси;
- високий рівень зарегульованості господарської діяльності;
- високий рівень монополізації та відносно низький рівень конкуренції у більшості галузей;
- погана специфікація та захист прав власності;
- високий рівень тінізації, а також транзакційних витрат господарюючих суб'єктів.

В умовах України неякісне та необґрунтоване регулювання призводить до таких наслідків:

- офіційні витрати – це необґрунтовані та надмірні витрати бізнесу та громадян на адміністративні процедури (зокрема ліцензії, сертифікати, дозвільні документи, тощо);
- неофіційні витрати – хабарі, які часто платять за своєчасне впровадження дозвільних документів;
- погіршення якості товарів та надання послуг, а також сервісного обслуговування. Затримка товарів на шляху постачань через процедурні вимоги може призвести до їх псування (особливо це стосується харчових сільськогосподарських продуктів) або втрати партнера;
- монополізація – часто регулятивні заходи держави використовуються для незаконного усунення конкуренції на користь окремих осіб.

- втрата інвестицій – затримки, монополізація і корупція ведуть до втрати інвестиційної привабливості економіки.
- Як наслідок, Україна з року в рік займає низькі позиції в різноманітних міжнародних рейтингах.

Зокрема в рейтингу економічної свободи, який щороку складає американський фонд Heritage Foundation, Україна в 2015 році посіла 162-е місце, втративши за рік одразу сім сходинок. Минулого року в «Індексі економічної свободи» Україна займала 155-е місце.

За оцінкою розробників індексу економічної свободи українська економіка залишається «репресивною». Зокрема, верховенство права є особливо слабким, режим інвестицій залишається закритим, іноземні інвестиції продовжують конкурувати із великими державними підприємствами, жорсткий ринок праці і бюрократичні правила щодо бізнесу гальмують розвиток динамічного приватного сектору.

Згідно з дослідженням канадського дослідницького інституту Фрейзера, Україна посіла 79-те місце серед 123 країн в «Індексі свободи». Дослідники відзначили досить непоганий показник особистих свобод в нашій країні, однак при цьому зафіксували відверто незадовільний результат в частині свободи економіки.

За результатами 2014 року Україна залишилась серед найбільш корумпованих країн світу, займаючи 142 місце зі 175 у рейтингу сприйняття корупції, про що свідчать дані дослідження Transparency International. Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, викликані малопомітним кроком до руйнування корупційних схем, отриманих у спадок від усіх правлячих режимів часів незалежності України.

У рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business Україна два останні роки покращує свої позиції, проте дане підвищення частково пояснюється змінами в методології рейтингу та поки не свідчить про суттєве покращення бізнес-клімату в Україні.

У 2015 року Україні вдалося ввійти до першої сотні країн і зайняти 96 місце зі 183, піднявшись на 4 позиції (з врахуванням зміни методології).

Цьогорічне дослідження показало, що ключовою реформою, яка сприяла підвищенню рейтингу цього року, стало спрощення реє-

страції бізнесу. Проблемними зонами для бізнесу в Україні залишаються отримання дозволів на будівництво (140-е місце), підключення до електромереж (137-е місце) і вирішення проблеми неплатоспроможності (141-е). На ліквідацію підприємства в нашій країні, в середньому, потрібно майже три роки. При цьому в Україні кредиторам вдається стягнути із збанкрутілих компаній лише 8,3% вкладених коштів, тоді як в країнах ОЕСР цей показник дорівнює 72,3%.

Вищезазначені особливості економіки України, а також рівень її сприйняття міжнародною спільнотою свідчать про гостру необхідність проведення дерегуляційної реформи.

Слід зауважити, що в Україні спроби дерегуляції економіки для пришвидшення її зростання та стимулювання конкурентоспроможності робилися вже кілька разів.

Перша хвиля нормативно-законодавчої дерегуляції відбулася за часів президентства Л. Кучми, коли в період 1994 - 2004 рр. було ухвалено 22 основних закони та видано 46 указів Президента. Це було зроблено з метою лібералізації бізнес-середовища, дерегуляції та сприяння розвитку підприємництва в Україні. Ухвалення цих нормативно-правових актів (далі – НПА), дещо обмежило втручання органів державної та місцевої влади в господарську діяльність підприємців малого та середнього бізнесу. Було запроваджено спрощені (спеціальні) режими оподаткування, єдиний та фіксований податки, спеціальний торговий патент. У цей же час і було ухвалено Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Цим Законом передбачалося вперше в законодавстві України ввести принципи регуляторної політики, а також запровадити аналіз регуляторного впливу для кожного НПА. Положення цього Закону щодо принципів формування державної регуляторної політики повністю відповідають принципам формування державної політики взагалі. Однак його застосування на практиці не завжди давало свій позитивний результат унаслідок переважної зацікавленості посадових осіб в отриманні неправомірної вигоди (корупції).

Друга хвиля дерегуляції відбулася з приходом «помаранчевої» влади 2004 року. Вона була спрямована на швидкий перегляд НПА, ухвалених центральними органами державної влади, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та органами міс-

цевого самоврядування. Планувалось, що ці заходи матимуть характер «регуляторної гільйотини», проте на практиці більшість намірів і заяв мали декларативний характер.

Третя хвиля дерегуляції почалася з ухвалення наприкінці 2010 року Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Фактично вона почалася 2011 року, проте також не дала суттєвого ефекту.

Четверта хвиля розпочалась після завершення «революції Гідності» на початку 2014 року та формування прореформістського Уряду, вона триває по сьогоднішній день.

МЕТА РЕФОРМИ

Метою реформи є створення сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату, шляхом зміни регуляторного середовища та формування чітких та прозорих правил, що слугуватимуть інституційним фундаментом для економічного зростання.

Вплив державного регулювання здійснюється на основі встановлення і дії таких принципів, за яких процес створення нового регуляторного акту максимально відповідав би потребам суспільства і підтримувався адекватними заходами державного забезпечення.

Здійснення державної регуляторної політики має забезпечувати:

- відповідність державного регулювання вимогам ринкових відносин;
- прозорість, послідовність та передбачуваність рішень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо регуляторних актів;
- впровадження нових регуляторних актів тільки після проведення всебічного аналізу їх потенційної ефективності у досягненні поставлених цілей та можливого впливу на економічне середовище в Україні;
- періодичне відстеження ефективності та наслідків упровадження існуючих регуляторних актів і заходів, здійснених у рамках їх реалізації;

- запровадження процедур публічного обговорення з приводу розробки та прийняття регуляторних актів;
- узгодження дій усіх центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- звітування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виконання державної регуляторної політики;
- запровадження дисциплінарної та адміністративної відповідальності державних службовців за невиконання регуляторних актів та порушення встановлених процедур.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

Серед значної кількості проблем різноманітного характеру, які потребують вирішення у процесі реалізації дерегуляційної реформи, доцільно виділити такі:

- **процедурна зарегульованість** ведення господарської діяльності. Особливо гостро ця проблема постає у сфері адміністрування податків, оскільки порядки звітування та обліку прямо впливають на швидкість здійснення операцій у господарській діяльності підприємств;
- **переважання персоніфікованого обміну**, панування неформальних (тіньових) домовленостей в укладанні комерційних угод. Значна частина комерційних угод укладаються в економіці з одиначними партнерами на особистісному (неформальному) рівні;
- **неоднозначність економічних обґрунтувань пільгових режимів**. Регуляторні дії уряду із стимулювання підприємництва зводяться до однотипних заходів прямої підтримки окремих підприємств з неоднозначним ефектом для економіки країни.
- **галузеве субсидування** суб'єктів господарювання та підприємницької діяльності. Поширеним залишається використання через окремі статті видатків державного бюджету України, цільові асигнування чи трансферти. Це призводить до викривлення ринків на користь окремих економічних агентів;
- **не ринкове тарифне регулювання цін**. В Україні широко застосовується практика адміністративного регулювання ціноутворення

ня і тарифів при високій частці виключень з антимонопольного законодавства щодо певних видів товарів чи галузей економіки. Це позбавляє можливості цінової конкуренції на національному ринку. Відбувається значне зростання фіскального тягаря для усіх успішних підприємств, що стимулює застосування різноманітних схем трансфертного ціноутворення. У цьому ж контексті показовою стає вітчизняна практика виходу з національного ринку, що жодним чином не пов'язується економічними агентами з рівнем економічної продуктивності окремого підприємства. Таким чином існуюча система стимулів економічних відносин в Україні не заохочує ведення ефективної господарської діяльності;

- **обтяженість податкового адміністрування.** Незважаючи на проведені реформи, податковий тиск зберігся. При цьому величина податкових ставок не відіграє ключової ролі у формуванні сприятливого фіскального середовища в Україні. Зберігаються непрозорі схеми у стягненні податкових платежів (ПДВ тощо) і надмірна зарегульованість адміністрування податків;
- **низький рівень специфікації та захищеності прав власності,** суттєвий рівень рейдерства. Це спонукає підприємців до використання різних тіньових схем «страхування» своєї власності, що в кінцевому результаті призводить до відмови підприємств від активної інвестиційної діяльності та укладання довгострокових контрактів;
- **погана якість механізмів вирішення корпоративних спорів** у судовому і позасудовому порядку. Чинне корпоративне законодавство спричиняє неоднозначне тлумачення і застосування норм права і, як наслідок, викликає незадоволення сторін у судовому процесі. У результаті зростає ймовірність вчинення дій, що мають ознаки корупційних. Це обмежує масштаб ведення підприємницької діяльності та змушує до економічно не обґрунтованого виходу з ринку вітчизняних підприємств під постійною загрозою щодо зовнішнього «правового» тиску на ведення підприємницької діяльності;
- **вибіркова адміністративна дискримінація.** Не прогнозована зміна регуляторних норм щодо пом'якшення чи надання жорсткості умовам для ведення підприємницької діяльності спонукає

економічних агентів до досягнення короткострокової окупності будь-яких вартісних підприємницьких проектів, що сприяє значному зростанню цін на різні продукти та послуги для кінцевих споживачів.

ІНІЦІАТИВИ ТА РІШЕННЯ

Керівними документами для оцінки запропонованих органами влади реформ у сфері дерегуляції є:

- Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання;
- Програма діяльності КМУ;
- Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»;
- План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році;
- Меморандум про економічну та фінансову політику між Україною та МВФ;
- План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності.

Керівними документами для оцінки запропонованих громадськими ініціативами реформ стали:

- ініціативи громадської організації EasyBusiness;
- ініціативи Реанімаційного пакету реформ.

Перелік ініціатив, запропонованих ключовими зацікавленими сторонами (органами державної влади та громадськими ініціативами) міститься в Додатку.

Групування ініціатив у сфері дерегуляції можливе за двома напрямками: секторальний зріз та сфера регуляторної діяльності.

Основні сектори економіки, у рамках яких запропоновано ініціативи по дерегуляції:

- аграрний сектор;
- харчова промисловість;
- будівництво;
- телекомунікації;

- транспорт;
- електроенергетика;
- нафтогазова галузь.

На даному етапі реалізації реформи пріоритетним документом, що містить конкретний перелік необхідних для здійснення заходів, є «План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності» (надалі – План).

У цілому, станом на середину жовтня 2015 року, за інформацією, наданою міністерствами, центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами щодо виконання 146 заходів Плану, можна зазначити таке:

- виконано 42 заходи Плану, з яких 10 виконуються за рахунок інших пунктів, що складає близько 28% від загальної кількості;
- 104 заходи потребують виконання, у тому числі:
- за 5 заходами інформацію щодо їх виконання не висвітлено;
- 4 заходи не виконуються.

Залишаються невиконаними низка завдань та заходів Плану, строк виконання яких припадає на I – III квартали поточного року, які закріплені за такими державними органами – головними виконавцями Плану:

- Мінекономрозвитку: 14 не виконано (заплановано 24 заходи, виконано 10);
- Мінагрополітики: 12 не виконано (заплановано 18 заходів, виконано 6);
- Мінприроди: 7 не виконано (заплановано 8 заходів, виконано 1);
- Мін`юст: 2 не виконано (заплановано 5 заходів, виконано 3);
- МВС: 8 не виконано (заплановано 9 заходів, виконано 1);
- Мінінфраструктури: 2 не виконано (заплановано 4 заходи, виконано 2);
- МОЗ: 4 не виконано (заплановано 5 заходів, виконано 1);
- Мінсоцполітики: 4 не виконано (заплановано 5 заходів, виконано 1);
- Мінрегіон: 4 не виконано (заплановано 10 заходів, 6 виконано);

- НКРЕКП: 1 не виконано (заплановано 2 заходи, виконано 1);
- Адміністрація Держспецзв'язку: не виконано жодного (заплановано 4 заходи);
- НКРЗІ: не виконано жодного (заплановано 3 заходи);
- Мінфін: не виконано жодного (заплановано 4 заходи);
- Міненерговугілля: не виконано жодного (заплановано 1 захід).

Серед позитивних зрушень вартує виділити окремі напрацювання за такими напрямками дерегуляційної реформи:

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА СТАНДАРТИЗАЦІЯ

Підготовлена законодавча база та інфраструктура, активно розробляються технічні регламенти, національний орган з акредитації отримав останній рівень визнання з боку ЄС. Це все є передумовами підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність (АСАА) про взаємне визнання систем технічного регулювання, що суттєво полегшить доступ української продукції до європейського ринку.

Також відбулося скасування обов'язкової сертифікації 16 груп продуктів, скасовано сертифікацію нових автомобілів (набуває чинності з 2016 року).

БЕЗПЕКА ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

20 вересня 2015 року вступив в дію Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який є євроінтеграційним, оскільки базується на принципах та вимогах до безпечності харчових продуктів, що діють в Європейському Союзі.

САНІТАРНО- ТА ФІТОСАНІТАРНИЙ ЗАХИСТ ТА ЗАСОБИ ЗАХИСТУ РОСЛИН

Скорочено термін видачі фітосанітарного та карантинного сертифікатів. Відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання дерегуляції господарської діяльності» від 28 січня 2015 року фітосанітарний та карантинний сертифікати або відмова у їх видачі повинні бути видані не пізніше 24 годин після завершення завантаження транспортного засобу. Наразі такий строк становить 5 календарних днів з моменту

подання документів, незалежно від моменту завершення завантаження, що спричиняє простій транспортних засобів та збільшує витрати підприємців, зокрема на оплату фрахту судна.

Скорочено перелік об'єктів карантинного регулювання для внутрішніх перевезень. Скасовано карантинний сертифікат на 33 види рослинних культур (жито, рис, ячмінь та інші) для їх переміщення територією України. Таким чином, в цій частині українське законодавство буде гармонізовано із законодавством ЄС, адже останнє не передбачає отримання карантинного сертифікату на зернові та олійні культури.

Дерегуляція у сфері засобів захисту рослин. Відповідно до Постанови, затвердження зразку етикетки, занесення відповідного препарату до Державного реєстру пестицидів і агрохімікатів та видача реєстраційного посвідчення заявникові повинні здійснюватися протягом 10 днів після сплати реєстраційного внеску. Наразі конкретний строк для вчинення цих дій не передбачається, що сприяє високому рівню корупції у цій сфері. Також передбачено спрощення порядку реєстрації та перереєстрації пестицидів і агрохімікатів. Зокрема, уточнено порядок зміни статусу реєстрації з «експериментальної» на «постійну».

СПРОЩЕННЯ ВІДКРИТТЯ БІЗНЕСУ

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу» (від 15.04.14 №1206), що набув чинності 6 листопада 2014р., зокрема передбачає:

- Держреєстрацію підприємців одночасно з подачею відомостей для реєстрації платника податку.
- Скасування реєстраційного збору за держреєстрацію юридичної особи та ФОП.
- Перехід до добровільного використання печаток суб'єктами господарювання приватного права.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляції)» (від 12.02.15 №191), що набув чинності 4 травня, зокрема передбачає:

- Спрощення процедури відкриття бізнесу, термін реєстрації - до двох днів.

Закон «Про ліцензування видів господарської діяльності» (від 02.03.15 №222), що набув чинності 28 червня, передбачає, зокрема наступне:

- Скорочено кількість видів господарської діяльності (з 56 до 30), що підлягають ліцензуванню.
- Удосконалено понятійний апарат, державні принципи ліцензування підприємництва, порядок ліцензування.
- Спрощено видачу ліцензій, контроль у сфері ліцензування та застосування заходів впливу та санкцій, нагляд за органами ліцензування та інформаційне забезпечення державного управління в цій сфері.
- Ліцензії на всі види господарської діяльності стали безстроковими, з'явилася можливість отримати їх в електронному вигляді або на паперовому носії.

Зміни до Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» щодо спрощення припинення юридичних осіб шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення (реорганізації) (від 07.04.15 №285), набрали чинності 29 квітня:

- Суттєво спрощено процедуру перереєстрації однієї юридичної особи в іншу.

Зміни до Податкового кодексу України (щодо спрощення умов ведення бізнесу) (від 21.04.15 №344), вступили в силу 14 травня:

- Підприємцям сьогодні простіше ставати на облік в податковій. З'явився принцип мовчазної згоди в оподаткуванні. Тепер контролюючі органи, отримавши від банку повідомлення про відкриття рахунку, повинні або взяти платника податків на облік, або протягом доби опублікувати на офіційному сайті обгрунтовану відмову.

МІЖНАРОДНА ТОРГІВЛЯ

Мінінфраструктури спільно з Мінекоресурсів провело часткову дерегуляцію у сфері морського транспорту. Відбулося скасування комісійного контролю на борту судна, хімічного контролю ізольованого баласту, процедур при переході між портами України, процедури

оформлення яхт, фінансових гарантій доставки вантажу. Крім того, скасовано екологічну декларацію, введено автоматичний радіологічний контроль та інші процедури, що істотно скорочує термін оформлення вантажів.

Триває скасування обов'язкової сертифікації – вже на 16 груп товарів, включаючи технічні засоби реабілітації, миючі засоби, основну частину ринку палива, дитяче харчування та ін. Було скасовано ліцензування експорту кольорових металів. Ліквідовано обов'язковий ветеринарний сертифікат і обов'язкову сертифікацію імпорту алкоголю. Україна приєдналася до Женевської угоди ООН по автотранспорту, що дозволило скасувати з 2016 року обов'язкову сертифікацію нових автомобілів.

Команда Міністерства економіки супроводжує розробку і проходження законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реалізації здійснення митними органами державного контролю)» та «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо митного оформлення)».

РЕЄСТРАЦІЯ ВЛАСНОСТІ

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та громадських діячів» (від 14.10.14 №1701) набув чинності 6 лютого 2015 року. У результаті державний реєстр прав на нерухоме майно став відкритим і загальнодоступним, а з 6 жовтня відкриті й електронні реєстри.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень нотаріусів та особливостей реєстрації похідних прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення» (від 05.03.15 № 247) набув чинності 25 березня 2015 року:

- Значно прискорив і спростив порядок держреєстрації прав оренди землі сільськогосподарського призначення.

ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ

На заваді ефективного впровадження реформ у сфері дерегуляції наразі стоять такі проблеми:

- низька організаційна та інституційна спроможність органів державної влади здійснювати реформи;
- недостатній рівень підготовки частини державних службовців, їх низька мотивація;
- відсутність єдиної позиції серед міністерств і відомств у питаннях дерегуляції;
- недостатній рівень системного підходу при реалізації заходів по дерегуляції;
- відсутність чіткої та прозорої методології оцінки якості державних рішень при реалізації реформи;
- високий рівень корупції серед державних службовців;
- недостатній рівень політичної волі у керівництва країни в процесі реалізації реформи;
- недостатній рівень комунікації між зацікавленими сторонами у процесі реалізації реформи;
- недостатній рівень медійної підтримки реформи;
- відсутність цивілізованого інституту лобювання інтересів зацікавлених сторін;
- недостатній рівень саморегуляції ринків на основі прозорих ділових відносин і справедливої конкуренції.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

Основні заходи, які доцільно реалізувати в найближчій перспективі у контексті реформи дерегуляції та у рамках конкретних напрямків поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС:

МИТНІ ПИТАННЯ ТА СПРИЯННЯ ТОРГІВЛІ

Угода про Асоціацію (УА) з ЄС вимагає безумовного впровадження низки положень митного законодавства ЄС. Зокрема, до митного законодавства України повинні бути імплементовані 70 – 80% положень Митного кодексу ЄС. У даному напрямі необхідно розпочати реалізацію митної реформи, яка повинна зокрема містити такі елементи:

- спрощення процедур та автоматизацію митної справи;

- скорочення часу митного оформлення товарів;
- розроблення механізму забезпечення можливості надання громадської оцінки керівникам митних органів з боку бізнес-спільноти та представників громадськості;
- запровадження ефективної системи обміну інформацією між митними органами та компаніями;
- створення у структурі митних органів підрозділів митного пост-аудиту та посилення ролі відповідного напрямку роботи митних органів;
- створення системи оперативного реагування на випадки порушень у зоні діяльності митниць;
- забезпечення ефективного здійснення «громадського контролю»;
- вжиття заходів, направлених на недопущення та профілактику корупційних проявів серед працівників митних органів.

Потрібно створити та налагодити чітке функціонування Консультативної ради, до якої входитимуть експерти бізнес-кіл та керівники основних напрямів здійснення державної митної справи (митна вартість, декларування та митний контроль, аналіз ризиків тощо). Функціями цієї Ради буде прийняття консультативних рекомендацій стратегічного характеру у сфері реформування митної справи в Україні, винесення на обговорення практичних рекомендацій щодо реформування митної справи та удосконалення митного законодавства.

Розробка концепції системи автоматизованого контролю, призначеної для раннього виявлення ризиків введення в торгівельний обіг незаконно ввезених товарів, що виключить можливість використання тінювих схем при ввезенні товарів.

ЗАСНУВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ТОРГІВЛЯ ПОСЛУГАМИ, ЕЛЕКТРОННА КОМЕРЦІЯ.

Підписання УА надало можливість для розвитку інвестиційного та торговельного співробітництва з ЄС за рахунок імплементації змін щодо заснування підприємницької діяльності, транскордонного надання послуг, ліцензування, телекомунікаційних, транспортних, фінансових послуг та електронної торгівлі.

Що стосується заснування підприємницької діяльності, то найближчим часом необхідно здійснити внесення змін до законодавства для поступової гармонізації українського законодавства з європейським щодо створення та функціонування дочірніх компаній, філій та представництв юридичних осіб. Першочерговим завданням повинна стати розробка Стратегії розвитку підприємництва, яка б враховувала усі вимоги УА та забезпечувала розуміння майбутніх законодавчих та інституційних змін, що стосуватимуться підприємницького середовища. Хоча у 2014 році і відбулося значне скорочення органів із контролюючими функціями (з 56 до 26), проте це повинно стати тільки початком оптимізації державних органів. Особливу увагу варто звернути на удосконалення ліцензійної діяльності для побудови системи взаємного визнання ліцензій в окремих сферах господарської діяльності між Україною та ЄС. У контексті лібералізації режимів створення підприємств необхідним також є проведення довгоочікуваної реформи судово-правоохоронної системи, котра буде повною мірою забезпечувати захист права власності як вітчизняних підприємців, так і закордонних партнерів.

Для запровадження принципу симетричного регулювання державним органам потрібно проводити активний інформаційний супровід з метою ознайомлення вітчизняного бізнес-середовища із правилами реєстрації та функціонування підприємств у країнах ЄС, для того щоб останні могли максимально прорахувати майбутні ризики та визначити заходи їх мінімізації.

Іншим питанням, яке стосується даного розділу, є тимчасове перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності. Спрощення умов в'їзду та тимчасового перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності на території країн ЄС є передумовою подальшої лібералізації ринку праці. Для того, щоб максимально використати дані переваги, профільним органам влади та неурядовим організаціям необхідно проводити активний інформаційний супровід щодо збору даних про трудову міграцію, а також підвищення якості освіти.

ТЕХНІЧНІ БАР'ЕРИ У ТОРГІВЛІ, СТАНДАРТИЗАЦІЯ, МЕТРОЛОГІЯ, АКРЕДИТАЦІЯ ТА ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ.

На сьогодні Україна виконала значний обсяг заходів у сфері технічного регулювання, передбачених Угодою про асоціацію. Реалізація цих

заходів дозволить підвищити конкурентоспроможність української продукції, поступово зменшити технічні бар'єри у торгівлі між сторонами, сприятиме збільшенню експорту української промислової продукції. Проте, існує ще низка проблем у сфері технічних бар'єрів у торгівлі промисловими товарами, які необхідно усунути найближчим часом. Одне із першочергових завдань – розробка і прийняття технічних регламентів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз дає підстави запропонувати здійснення низки заходів з метою усунення проблем, виявлених у ході аналізу реалізації реформи з децентралізації та місцевого самоврядування.

Зокрема, у рамках організаційно-процедурного посилення дерегуляційної реформи доцільно реалізувати наступні заходи:

- актуалізувати та здійснити корекцію «Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності» та посилити контроль за його виконанням;
- провести пріоретизацію ключових напрямків, в яких має здійснюватися реформа;
- забезпечити більш ефективну координацію роботи та зусиль зацікавлених сторін, а також виконавців реформи;
- забезпечити більш якісний медійний супровід реформи.

У рамках активізації законотворчої роботи та підвищення її ефективності необхідно зробити акцент на таких напрямках:

- реалізувати якісні зміни в сфері антимонопольного та конкурентного законодавства, зокрема підвищення прозорості діяльності АМКУ, вдосконалення контролю за економічними концентраціями та системою нарахування штрафів;
- удосконалити механізм управління державною власністю, зокрема підвищити якість корпоративного управління державними підприємствами, доопрацювати механізм приватизації;
- сприяти залученню інвестицій в Україну, зокрема створити умови для появи ефективного державно-приватного партнерства та удосконалення умов діяльності індустріальних парків;

- забезпечити скорочення дозвільної документації у різних сферах господарської діяльності, зокрема у сільському господарстві та харчовій промисловості, спрощення ліцензування експорту та імпорту окремих видів продукції;
- забезпечити покращення якості державного контролю, зокрема впровадження мораторію на перевірки бізнесу контролюючими органами, створення автоматизованої системи державного нагляду, підвищення правового захисту бізнесу та унеможливлення реалізації рейдерських схем;
- спростити процедури підключення до енергетичних мереж шляхом законодавчого уможливлення процедури «стандартного підключення», яке не вимагає розробки спеціальних проектів і тривалого процесу отримання дозвільної документації;
- спростити та зробити прозорішим податкове адміністрування та податковий контроль, зокрема шляхом усунення явища дискреції.

Крім того, покращенню ефективності дерегуляційної реформи сприятимуть такі заходи:

- посилення контролю за виконанням законів для обмеження свавілля чиновників. Ця проблема є системною, адже з теорії та практики управління добре відомо, що суто вертикальний контроль не може бути ефективним у масштабах 45-мільйонної країни. Тому контроль повинен працювати на горизонтальному рівні – через скарги постраждалих і судову систему. Слід розробити чіткі переліки документів, які важче буде порушувати, запровадити жорстку відповідальність.
- проведення децентралізації владних повноважень. Слід передати більше повноважень органам місцевого самоврядування, щоб місцеві громади самі визначали правила для підприємців, а дозволи та ліцензії можна було отримувати на місцях. Ця пропозиція дещо суперечить першій у частині «посилення контролю». Її можна запровадити через передачу повноважень місцевим радам та їх виконавчим комітетам, а контроль за законністю рішень, які вони ухвалюють, покласти на представника Президента.
- удосконалення процесу законотворення, зокрема у частині перевірки якості регуляторних положень. Більше консультуватися з



громадськiстю, розглядати ефект вiд законiв комплексно, з урахуванням довгострокових наслідкiв. Закони повиннi бути простими та зрозумiлими, забезпечувати передбачуванiсть правил ведення бiзнесу i тристороннiх вiдносин «влада-бiзнес-громада».

ПОДАТКОВА РЕФОРМА: ОЦІНКА ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДҐРУНТЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ

В Україні не використовують загальноновизнаної методики та методології реформ, яку використовують демократичні країни. Досить часто міжнародних експертів, радників та донорів чують до тих пір, поки вони виділяють кошти на реформи. Тому рекомендації щодо правильності реформ постійно ігноруються українськими можновладцями.

а) Розуміння реформи забезпечують державні документи про політику. На жаль, в Україні не існує плану та стратегічного бачення державних змін – починаючи від громадських організацій і закінчуючи органами державної влади та політичними партіями. Є лише окремі експертні позиції або поодинокі спроби гасіння пожежі, однак цілісне уявлення щодо реформ відсутнє. Публічний документ про політику створює строгу рамку, описує структуру, процедуру, стандарти та вміння, необхідні для реалізації нових політик. В США, Канаді, Великій Британії public policy щодо охорони здоров'я, екології чи науки є зрозумілою для виконання від міністра до простого виконавця. В Україні ж все працює в ручному режимі та постійних доручень.

б) Підтримку реформ забезпечують консультації із зацікавленими сторонами. Під час цієї процедури визначають інтереси всіх зацікавлених сторін, можна побачити прихильників та противників змін. Саме завдяки проведенню консультацій зі стейкхолдерами уряди європейських країн мінімізують соціальні та політичні ризики. Можна проаналізувати всі можливі ризики та визначити ціну нероблення реформ, вирахувати вартість затрат для майбутніх безробітних, їх навчання, субсидій по тарифах тощо.

в) Виконання реформ забезпечує карта адміністративних виконавців. Якщо в Україні проводяться реформи – то невідомо, хто є її виконавцем на всіх рівнях державної влади. Найбільшою проблемою є те, що прийняті політичні рішення ніколи не переходять на бюрократичний рівень виконавців. Структура адміністративних виконавців

нової політики є непрозорою через відсутність державних документів про політику.

г) Контроль за виконанням реформ. Цей процес мають здійснювати виключно державні інституції, до яких також залучаються спостерігачі із громадських організацій та експертного середовища.

Податкова реформа хоч і перейшла у свою активну стадію, проте оцінка позицій зацікавлених сторін, визначення основних індикаторів та оцінка змісту і темпів проведення реформ, деталізація заходів, визначення відповідальних осіб, таймінг, які проблеми будуть вирішені її впровадженням, яка ціна нероблення реформи, які інституційні зміни забезпечення виконання реформи, які нормативно-правові зміни необхідні для втілення реформи є одними з основних важелів оцінки реформ. Визначення даних індикаторів дає можливість оцінити методологію реформи, що впливає на їхній ключовий результат.

МЕТА І ЗАВДАННЯ РЕФОРМИ

Визначення мети податкової реформи запропоновано Міністерством фінансів України у концепції податкової реформи у вересні 2015р.²¹ Відповідно до презентації, метою податкової реформи є побудова простої, прозорої, справедливої податкової системи, що стимулює інвестиції, створює умови для сталого розвитку національної економіки з одночасним забезпеченням потреб Державного та місцевих бюджетів на виконання пріоритетних видатків.

У концепції податкової реформи ВРУ²² не визначена мета податкової реформи, проте окреслені ключові цілі:

- створення унікальних фіскальних умов для розвитку бізнесу та відновлення економіки країни;
- розв'язання найбільш болючих проблем у сфері оподаткування;
- оздоровлення інвестиційного клімату;
- виведення економіки з тіні;
- стабільність та передбачуваність податкового законодавства.

21 Концепція податкової реформи Міністерства фінансів України - <http://www.minfin.gov.ua/uploads/0/839-%20%D0%B F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%83%20%D0%9F%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%20%D0%9C%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%96%D0%B2%20%281%29.pdf>

22 Концепції податкової реформи Комітету з питань податкової та митної політики ВРУ - <http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/npuzhaninapodatkova.pdf>

Відповідно до стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» мета реформи – *«побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів»*.²³

Головними напрямками реформи визначаються *«перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб»*.

Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання не визначає мету та завдання податкової реформи, пропонуючи лише основні заходи²⁴.

Відповідно до документів «Нової країни», мета податкової реформи – *«партнерські стосунки між державою та платниками податків»*.²⁵ Подібним є також твердження Асоціації податкових радників, яка визначає метою *«побудову партнерських відносин між державою, бізнесом та громадянами»*.²⁶

РПР не визначає мету, проте розподіляє основні задачі за декількома напрямками:²⁷

23 Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

24 Коаліційна Угода ВРУ - http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf

25 Концепція податкової реформи «Нової країни» - http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/nova_krayina.pdf

26 Концепція податкової реформи ГО «Асоціація податкових радників» - http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/asociaciya_podatkovykh_radnykiv.pdf

27 Концепція податкової реформи РПР - http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/reanimaciyyny_paket_reform_2_chastyina.pdf

- для мікробізнесу: основна задача податкової системи є сприяння максимальної зайнятості населення;
- для малого і середнього бізнесу: основна задача – сприяння їх подальшому розвитку, а саме оподаткування розподіленого прибутку, можливість застосування касового методу визначення податкових зобов'язань з ПДВ, перехід на єдиний податковий документ, перенесення відповідальності за сплату податків на працівника;
- для крупного бізнесу: основна задача – спрощення процесу адміністрування податків, зменшення варіативного трактування податкових норм, збільшення показника рейтингу Business Doing у частині оцінки системи оподаткування, максимальний захист бізнесу від зловживань з боку фіскальних органів;
- для монополій: основна задача податкової реформи – це впровадження прозорих правил контролю за трансфертним ціноутворенням, реформа рентного податку, посилення антимонопольного законодавства з метою недопущення випадків недобросовісної конкуренції.

Варто зазначити, що визначення мети, цілей та задач податкової реформи є ліберальною за своєю суттю у всіх учасників процесу. Воно направлене на полегшення ведення бізнесу, зменшення податкового навантаження та покращення адміністрування податків і зборів, що абсолютно відповідає очікуванням усіх стейкхолдерів.

ДЕТАЛІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ, ВИЗНАЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ОСІБ, ТАЙМІНГ

Не всі документи, які стосуються податкової реформи, за своєю суттю можуть мати деталізацію заходів, таймінг, визначення відповідальних осіб. Для прикладу, стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» та Коаліційна Угода визначають тільки основні напрями податкової реформи, а їх імплементація у вигляді Плану заходів КМУ з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна—2020» якраз і деталізують ці питання. Аналізуючи даний документ, можна зробити висновок, що його авторами було розроблено детальні заходи, визначені відповідаль-

ні органи та строки, що відповідає принципу методології здійснення реформи.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

На жаль, жоден програмний документ чи концепція змін не визнають кола проблем, на вирішення яких направлена податкова реформа.

Іншою картиною в експертному середовищі та бізнесі, які чітко окреслюють коло основних проблем, що стосуються податкової реформи. Зокрема, експерти податкової групи РПР у своєму дослідженні «Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення»²⁸ визначають таку систему проблем:

«I. Проблеми у сфері адміністрування податків і зборів:

1. Високий рівень корупції в органах ДФС;
2. Наявність правових колізій норм нормативних та регуляторних актів;
3. Низька якість консультаційно-роз'яснювальної роботи;
4. Низький рівень кваліфікації персоналу ДФС.
5. Наявність великої кількості кодів бюджетної класифікації, неможливість зарахувати податки (в тому числі авансові внески з податку на прибуток), щорічна зміна кодів;
6. Проблема в поверненні платникам надміру сплачених коштів, в тому числі митних платежів, неправомірно нарахованих до бюджету внаслідок перерахунку митної вартості;
7. Відсутність достатньої кількості електронних сервісів для платників податків, технічно недосконале програмне забезпечення, сприяння органами ДФС створенню монополій у сфері автоматизованих систем з надання електронної звітності, РРО тощо (всього 18 пунктів).

II. Проблеми у сфері митних відносин:

1. Наявність високого обсягу контрабанди та «сірого» імпорту.

²⁸ РПР. «Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення» - <http://www.rpr.org.ua/uploads/files/source/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B8%20%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4-%D0%B0%D1%82%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B8%20%D1%82%D0%B0%20%D1%88%D0%BB%D1%8F%D1%85%D0%B8%20%D1%97%D1%85-%20%D0%B2%D0%B8%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20-%20fina%2006-09-15.pdf>

2. Недотримання європейських стандартів з митного оформлення товарів (наявність черг, перевищення часу на митне оформлення в порівнянні з європейськими стандартами).
3. Необгрунтоване коригування митними органами митної вартості та необгрунтована відмова митних органів у випадків визначення митної вартості за іншими методами перевищує аналогічний показник європейських країн).
4. Автоматична система управління ризиками при митному оформленні товарів та транспортних засобів не відповідає вимогам Кіотської конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур. Така система повинна бути відкритою.
5. Практична відсутність застосування методів пост-аудит контролю, як однієї з фундаментальних складових митної справи.
6. Наявність випадків безпідставного затримання вантажів внаслідок втручання в роботу митниць державних органів з правоохоронними функціями (СБУ, МВД тощо).
7. Відсутність практики притягнення до персональної відповідальності за неправомірні рішення, дії або бездіяльність посадових осіб митних органів усіх рівнів.
8. Виконання митними органами не властивих їм функцій контролю за відповідність державним стандартам.

III. Проблеми, пов'язані з діяльністю органів податкової міліції:

1. Велика кількість незавершених кримінальних справ та затягування часу кримінального процесу.
2. Присвоєння 9 станів без виходу за податковою адресою платників, неправомірне блокування реєстрації податкових накладних та подання звітності в електронній формі (розірвання договорів на електронну звітність).
3. Низька ефективність відпрацювання схемного податкового кредиту, хабарництво та «кришування» суб'єктів господарювання, що віднесені до ризикових.
4. Неefективність податкової міліції, здійснення ними тиску на бізнес.

5. Відсутність належного відпрацювання підприємств, що змінили місцезнаходження на Донецьку та Луганську області з інших територій України, починаючи з другого півріччя 2014 року.»

Більшість проблемних питань визначено коректно, що свідчить про серйозне розуміння ситуації та можливих шляхів проведення податкової реформи експертним середовищем та бізнесом. З огляду на це, неусвідомлення основних проблем податкової системи органами державної влади негативно впливає на спроможність влади проводити публічний діалог щодо реформ, залучати всі зацікавлені сторони до визначення необхідних політичних рішень, з'ясування їхніх позицій, мобілізацію підтримки прибічників реформ для нейтралізації їх опонентів, а також на можливість бізнесу конструктивно відстоювати свої інтереси та впливати на вироблення політики.

ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ

Єдиної публічної офіційної позиції щодо ціни нероблення податкової реформи не існує. Проте, з урахуванням запиту суспільства та бажанням органів влади набрати політичні бали складається враження, що ціна нероблення даної реформи дуже висока. Це також підтверджують міжнародні рейтинги. Для прикладу, аналіз Індексу економічних свобод-2015²⁹ засвідчив, що одні з найгірших умов для розвитку економіки серед країн Європи та більшості пострадянських країн є в Україні. При цьому у 2015 році наша держава погіршила свій загальний рейтинг з 155-го місця до 162-го місця серед 178 країн. Динаміка показників говорить про незадовільний стан інвестиційного клімату (гарантія прав власності, управліннями державними витратами), рівня корупції та інших показників економічної свободи. Також Україна, відповідно до даного рейтингу, входить до переліку 25 країн з «репресивною» економікою. За даними Індексу сприйняття корупції³⁰ Україна посідає 142 позицію серед 175 країн з показником 26 балів зі 100 можливих.

Ціна для «пересічних громадян». Відсутність ефективної податкової реформи впливає на підприємницьку активність в країні. Погіршення стану бізнес-клімату впливає на дохід та зайнятість на-

²⁹ Індекс економічних свобод-2015 - <http://www.heritage.org/index/ranking>

³⁰ Індекс сприйняття корупції - <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

селення. Іншим напрямком є ефективність оподаткування доходів громадян, яка в Україні створює передумови для тіньового сегменту ринку праці. Такі тенденції створюють додаткові проблеми для пенсійного забезпечення та виконання соціальних зобов'язань державою. Тому ціна нероблення та ціна неефективного проведення податкової реформи безпосередньо впливає на купівельну спроможність громадян, їхню економічну активність та загальне фінансове становище.

Ціна для бізнесу. Бізнес чи не найбільше потерпає від непровадження податкової реформи, оскільки вона є для нього ключовою. Саме від ефективності проведення податкової реформи, направленої на спрощення адміністрування податків та зменшення податкового навантаження, залежить вибір бізнесу – працювати чи не працювати в Україні, працювати за легальними схемами чи намагатися оптимізувати сплату податків, перейшовши на тіньові схеми ведення підприємницької діяльності. Тому ціна нероблення реформи – це загальний спад ВВП, відсутність перспектив до економічного зростання, поганий інвестиційний клімат в державі.

Ціна для влади. Хронічно низькі темпи реалізації заявлених реформ, невідповідність заявлених кінцевих цілей податкових реформ реальним результатами супроводжують Україну всі роки незалежності. Основні проблеми, пов'язані з тим, як працює система державного управління. Україна потребує розробки та впровадження ефективного механізму комунікації між державою та бізнесом. На сьогоднішній день ціна нероблення податкової реформи для влади є питанням її збереження, оскільки чи не вперше усі зацікавлені сторони демонструють високу активність у виробленні варіантів її здійснення, тому у разі відсутності ефективних змін хвиля соціального обурення є неминучою.

РІШЕННЯ

Усю сукупність рішень стосовно податкової реформи можна умовно поділити на два блоки:

- нормативно-правові рішення;
- інституційні рішення.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РІШЕННЯ

Основним документом тут виступає «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015³¹. Проте, у Програму діяльності Кабінету Міністрів України (схвалена Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII³²) також закладені положення Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»³³. Дані документи передбачають у тому числі і податкову реформу, яка, зокрема на 2015 рік, включає такі рішення і заходи:

31 Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

32 Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

33 Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

Завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" ³⁴	Зміст заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Результат
<p>1) розроблення та подання Кабінетом Міністрів України проекту закону щодо внесення змін до Податкового кодексу України в частині надання податкових консультацій</p>	<p>1) розроблення та подання Кабінетом Міністрів України проекту закону щодо внесення змін до Податкового кодексу України в частині надання податкових консультацій</p>	<p>до 30 березня</p>	<p>Мінфін ДФС Мінекономіки Мінюст</p>	<p>Виконано У Верховній Раді зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо зменшення податкової тяги на платників податків)» (реєстр. № 2004 від 03.02.2015), яким, зокрема, пропонується внести зміни до Податкового кодексу, які надають право Міністерству фінансів здійснювати узагальнені податкових консультації. Дорученням Прем'єр-міністра України від 17.08.2015 № 33693/1-15 зазначений пункт знято з контролю.</p>
<p>108. Податкова реформа. Перехід від наглядно-кадрової функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає в нарахуванні та провадженні платників податків. Впровадження електронних сервісів для платників податків: зняття з реєстрації платників податків на зарплатну плату з метою її денонсації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби із схемами ухилення від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків.</p> <p>Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу (Стратегія). Закріплення на законодавчому рівні функції надання узагальнюючих податкових консультацій за Мінфіном. Впровадження Інституту фінансової медіації (Угода)</p>	<p>2) супроводження зазначеного проекту Закону у Верховній Раді України</p>	<p>до прийняття відповідного закону</p>	<p>Мінфін Мінекономіки Мінюст</p>	<p>Виконано Закон України від 17.07.2015 №655-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо зменшення податкової тяги на платників податків)»</p>
<p>3) розроблення та прийняття нормативно-правового акта щодо скорочення кількості та обсягів податкової звітності, розширення можливостей безперешкодного дистанційного зв'язування та сплати податків (електронні сервіси)</p>	<p>3) розроблення та прийняття нормативно-правового акта щодо скорочення кількості та обсягів податкової звітності, розширення можливостей безперешкодного дистанційного зв'язування та сплати податків (електронні сервіси)</p>	<p>до 31 березня</p>	<p>Мінфін</p>	<p>Виконано. Знято з контролю Реалізувати зазначений захід шляхом прийняття одного нормативно-правового акта неможливо, оскільки відповідно до Податкового кодексу кожен податок чи збір має окрему форму звітності. Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких актів України щодо податкової реформи» (далі – Закон № 71), зокрема скорочено кількість податків зборів з 22 до 11. У результаті скорочення та трансформації податків зменшено відповідно до окремих форм податкової звітності: Наказом МВУ від 17.08.2015 №1719 «Про затвердження форми Податкової декларації з рентаної плати»; сесійною формою Декларації з податку на додану вартість та затверджено лише одну Декларацію з рентаної плати. Наказом МВУ від 27.05.2015 №520 скорочено форми та затверджено затверджено нові спрощені форми податкової декларації для платників середнього податку II груп, а також розроблена нова форма декларації для IV групи платників єдиного податку, до якої віднесені с/г товаровиробники. Крім того, Законом № 71 запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ, яка почала діяти з 1 січня 2015 року. Із запровадженням такої системи передбачається скоротити витрати держави на адміністрування податку на додану вартість, знизити адміністративний тиск на бізнес, скоротити та спростити звітність з податку на додану вартість. Також для платників податків запроваджено електронний сервіс «Електронний кабінет платника податків». Електронним кабінетом платника податків можуть скористатися платники податків - юридичні особи, фізичні особи - підприємці, фізичні особи, які провадять незалежну професійну діяльність, які мають підключені до Інтернету комп'ютер та електронні ключі цифрового підпису, видані Акрдитованим центром сертифікації ключів Інформаційно-довідковим департаментом АЦСК «MasterKey» та ІВК. На сьогодні в Електронному кабінеті платника податків реалізовано такі можливості: - звітність подається пакетом (декларація з усіма додатками); - обов'язкові реквізити звітності заповнюються автоматично, даними платника, наявними в базі даних Державної фискальної служби; - є можливість перевернути звітність на наявність аррифметичних помилок; - немає розриву у часі між відправленням звітності платником, отриманням ним повідомлення про до-статок звітності в ДФС і отриманням ним підтвердження про прийняття звітності; - квітання про отримання і прийняття звітності надходять платнику протягом декількох хвилин тощо. Водночас в рамках проведення податкової реформи планується і в подальшому здійснювати заходи щодо скорочення кількості та обсягів податкової звітності та удосконалення електронних сервісів. Міністерство фінансів листом від 21.08.2015 № 31-11110-03-3/26954 звернулося до Прем'єр-міністра України з проханням зняти з контролю виконання заходу. Дорученням Прем'єр-міністра України від 09.09.2015 № 15227/21/51-15 зазначений пункт знято з контролю.</p>

Завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" ³⁴	Зміст заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Результат
109. Ліквідація корупційної складової в адмініструванні податків, у тому числі в усіх видах плати за земельні ділянки та в адмініструванні екологічного податку (Угода)	1) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Методики визначення фактичної ціни реалізації руд чорних, кольорових та легувальних металів, уранових руд та обчислення корисного коефіцієнта, що застосовується до ставок плати за користування надрами для руд чорних, кольорових та легувальних металів, уранових руд 2) визначення та оприлюднення на офіційному веб-сайті Мінкоомрозвитку фактичних цін реалізації та коефіцієнта, що зазначені у підпункті 1 цього пункту	до 31 березня	Мінкоомрозвитку	Проект Постанови розроблений
110. Скасування штрафних фінансових санкцій щодо платників податків, які без оскарження податкового повідомлення-рішення сплатили понижаровані платіжі (Угода)	розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону щодо внесення змін до Податкового кодексу України в частині застосування штрафних санкцій	щокварталу	Мінкоомрозвитку	Інформація відсутня у відкритому доступі
111. Надання можливості для досягнення податкової компромісу (податкової угоди) у 2014 році та проведення податкової амністії капіталів після реформування податкової системи шляхом одностороннього добровільного декларування з 1 січня 2016 р. (Угода)	1) розроблення та прийняття нормативно-правових актів для забезпечення реалізації процедури досягнення податково-компромісу 2) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону щодо внесення змін до Податкового кодексу України в частині запровадження одностороннього добровільного декларування	до 30 листопада	ДФС	ДФС забезпечено розробку проекту Закону України щодо внесення змін до Податкового кодексу України від 17 липня 2015 року № 655-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зменшення податкового тиску на платників податків», який набрав чинності з 01.09.2015 року, розроблений законопроект втратив свою актуальність. Норми прийнятого Закону України відповідають заходам з виконання завдання цього пункту Плану заходів
		до 30 листопада	Мінфін	Термін не настав
		до 30 листопада	Мінфін	Термін не настав

34 Складено відповідно до інформації відповідальних міністерств

Завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" ³⁴	Зміст заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Результат
112. Спрощення системи адміністрування у разі виконання реєстраторів розрахункових операцій (Угода)	розроблення та прийняття нормативно-правових актів у частині застосування реєстраторів розрахункових операцій	до 30 листопада	Мінфін	Термін не настав
113. Запровадження обов'язковості видачі податкового повідомлення-рішення у разі складення акта за результатами перевірки (Угода)	розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо запровадження обов'язковості видачі податкового повідомлення-рішення у разі складення акта за результатами перевірки	до 30 листопада	ДФС	Прийнято Закон України від 17 липня 2015 року № 655-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зменшення податкового тиску на платників податків», норми якого відповідають заходам з виконання завдання цього пункту Плану заходів
114. Поширення дії Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" на податкові органи (Угода)	розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєктів законів щодо внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" та Податкового кодексу України	до 31 березня	Мінфін	Розроблений законопроект http://www.dktr.gov.ua/print/4424
115. Установлення особистої фінансової відповідальності працівників податкових та митних органів за втрати, понесені суб'єктами підприємницької діяльності через незаконні дії або бездіяльність чиновників (Угода)	розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєктів законів про внесення змін до Податкового та Митного кодексів України у частині відшкодування шкоди, заподіяної особам заповноваженим виконувати функції держави або місцевими органами влади та їх посадовими особами	до 31 березня	Мінфін	

Завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" ³⁴	Зміст заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Результат
116. Ініціювання укладення договорів про уникнення подвійного оподаткування з країнами, які вносять до переліку офшорних зон (Угода)	проведення переговорів щодо укладення нових міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування та внесення змін до лічоч договорів, зокрема з Кіпром, Швейцарією, Люксембургом, Нідерландами	протягом року	Мінфін ДФС МЗС Мініюст Мінеко- номрозвитку	Виконується 1) Прийнято розпорядження КМУ від 15.06.2015 № 599-р «Про підписання Протоколу між Урядом України і Швейцарською Федеральною Радою про внесення змін до Конвенції між Урядом України і Швейцарською Федеральною Радою про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і на капітал та Протоколу до неї, вчинених у м. Кіув 30 жовтня 2000 року». 2) Верховною Радою прийнято Закон України «Про ратифікацію Конвенції між Урядом України та Урядом Ірландії про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та доходи від відчуження майна і Протоколу до неї» від 15.07.2015 №606-ІІІ 3) Міністерство фінансів з метою підписання Угоди між Урядом України та Урядом Демократичної Соціалістичної Республіки Шрі-Ланка про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи і капітал розробило та 16.09.2015 надіслало на розгляд КМУ проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2013 р. № 722-р». 4) 22 вересня 2015 року в м. Києві відбулися переговори стосовно перегляду окремих статей Конвенції між Урядом України та Урядом Великого Герцогства Люксембург про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи і на капітал, підписаної у м. Києві 6 вересня 1997 року. За результатами переговорів було погоджено статті стосовно оподаткування процентів та розплат. Сторонам вдалося вирішити усі спірні питання та повністю узгодити текст проекту Протоколу про внесення змін до Українсько-Люксембурзької Конвенції про уникнення подвійного оподаткування. 5) У Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про ратифікацію Протоколу про внесення змін до Конвенції між Урядом України і Урядом Чеської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та по передержанні податкових ухилень стосовно податків на доходи і майно» (р.н.0066 від 22.09.2015)
117. Посилення відповідальності за виплату зарплатної плати в копиртекх (розроблення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України) (Програма)	розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєктів нормативно-правових актів, що спрямовані на реалізацію Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці"	відповідно до строків, визначених в означеному Кабінетом Міністрів України	Міністерство праці	Виконано Прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 413 „Про порядок повідомлення Державної фіскальної служби та її територіальних органів про прийняття працівника на роботу.“

Завдання, висначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" ³⁴	Зміст заходу	Строк виконання	Відповідальні за виконання	Результат
<p>118. Забезпечення сплати податку на доходи фізичних осіб виключно за місцем проживання діяльності працівника, податок з доходів якого сплачується (Угода). Законуєтьє забезпечення збільшення рівня фінансування місцевих бюджетів (зокрема, шляхом сплати податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання підприємницької діяльності (розташування земельної ділянки), укладення соціальних угод між суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування для фінансування розвитку сільської місцевості, передбачивши відповідні кошти у складі фіксованого ольського господарського податку (Угода)</p>	<p>розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєкту нормативно-правових актів щодо внесення змін до актів податкового та бюджетного законодавства</p>	<p>до 30 листопада</p>	<p>Мінфін</p>	<p>Термін не настав</p>
<p>119. Забезпечення адміністрування податку на додану вартість із забезпеченням прав платників податку шляхом своєчасного його відшкодування (Угода)</p>	<p>розроблення та прийняття нормативно-правових актів у частині адміністрування податку на додану вартість із забезпеченням прав платників податку шляхом своєчасного його відшкодування</p>	<p>до 30 листопада</p>	<p>ДФС</p>	<p>ДФС розроблено проєкт Закону України, спрямований на удосконалення системи електронного адміністрування податку на додану вартість, який надіслано Мінфіну для внесення на розгляд Кабінету Міністрів України (лист від 18.06.2015 № 1522/4/99-99-19-03/01-13). Верховною Радою України прийнято Закон України від 16 липня 2015 року № 643-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення адміністрування податку на додану вартість», який набрав чинності 29.07.2015. На засіданні Уряду прийнято: постанову Кабінету Міністрів України від 30 січня 2015 року № 20 «Про внесення змін до Порядку ведення реєстру реєстру податкових накладних»; постанову Кабінету Міністрів України від 04.02.2015 № 82 «Про внесення змін до Порядку електронного адміністрування податку на додану вартість»; Наказом Мінфіну від 23.01.2015 № 13 «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України»; зареєстрованим у Мін'юсті 30 січня 2015 року за № 102/2/6547, внесено зміни до: форми та Порядку заповнення і подання податкової звітності з ПДВ; Порядку визначення відповідності платника ПДВ критеріям, які дають право на отримання автоматичного бюджетного відшкодування ПДВ</p>
<p>120. Суттєве зменшення чисельності працівників Державної фіскальної служби (Угода)</p>	<p>розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєкту нормативно-правового акта щодо затвердження граничної чисельності працівників ДФС</p>	<p>до 31 березня</p>	<p>Мінфін ДФС</p>	<p>Виконується. Доручення Прем'єр-міністра України від 03.08.2015 № 1522/1/69/1-15 – продовжити роботу за виконання заходу (термін – до 25.09.2015) 25.09.2015 КМУ направлено лист Мінфіну № 31-11110-03-3/0198 з проханням підтримати спільну позицію Мінфіну та ДФС про доцільність розгляду питання скорочення граничної чисельності ДФС та її територіальних органів після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови «Про реорганізацію окремих територіальних органів Державної фіскальної служби». Довідково: проєкт постанови «Про реорганізацію окремих територіальних органів Державної фіскальної служби», 16.09.2015 направлено до Міністерства юстиції для проведення правової експертизи</p>

ІНСТИТУЦІЙНІ РІШЕННЯ

Проведення податкової реформи передбачає інституційні зміни, пов'язані у першу чергу із запитом суспільства та вимогами міжнародних донорів.

Вимоги МВФ закріплені у Меморандумі між Україною та МВФ з таким формулюванням: *«до кінця квітня 2015 р. підготуємо план вдосконалення адміністрування надходжень, спрямований на модернізацію Державної фіскальної служби... Очікується, що запровадження цієї нової системи розпочнеться з січня 2016 року»*.³⁵

Внутрішні стратегічні документи також визначають низку змін:

- Коаліційна Угода ВРУ: *«Суттєве зменшення чисельності Державної фіскальної служби України»*.³⁶
- План заходів з виконання програми КМУ і Стратегії «Україна – 2020»³⁷:
 - *«суттєве зменшення чисельності працівників Державної фіскальної служби (Угода);*
 - *установлення особистої фінансової відповідальності працівників податкових та митних органів за втрати, понесені суб'єктами підприємницької діяльності через незаконні дії або бездіяльність чиновників (Угода);*
 - *реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу (Стратегія)»*.

Податкова реформа зараз перебуває на піку своєї обговорюваності серед органів влади, експертів та бізнесу. На це є низка причин. По-перше, країна входить в активну фазу бюджетного процесу і є незрозумілим, на якій податковій базі буде формуватися Державний бюджет на 2017 рік; по-друге, інституційна реформа ДФС є однією з попередніх умов для надання Україні третього траншу в рамках програми розширеного фінансування EFF МВФ; по-третє, промисловий спад протягом 2014 – 2015 рр. показав необхідність змін щодо спри-

³⁵ Меморандум між Україною та МВФ - <http://www.minfin.gov.ua/news/mizhnarodne-spivrobotnictvo/mehanizm-rozshirenogo-kredituvannja>

³⁶ Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

³⁷ План заходів з виконання програми КМУ і Стратегії «Україна – 2020» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>

ятливості ведення підприємницької діяльності, у першу чергу податкових змін.

Знову ж таки, відповідно до експертного опитування МЦПД 72% респондентів визначили, що найсерйознішою перешкодою у проведенні податкової реформи є неефективність роботи державних інституцій. Результати опитування також показали, що ті державні рішення, які приймалися у кінці 2014 року і декларувалися як податкова реформа за своєю суттю нічого спільного з процесом реформування не мають. Ще у серпні 2015 року Міністерством фінансів було оприлюднено план переформатування структури фіскальної служби відповідно до функціональних напрямів. Відповідно до заяв Голови ДФС, інституційна реформа ДФС передбачала 2 основні етапи:

1. затвердження нової структури центрального апарату ДФС, сформованої згідно з рекомендаціями МВФ;
2. реформування кадрового складу ДФС, зокрема повне оновлення кадрового складу центрального апарату.

Також акцентувалася увага на реструктуризації територіальних органів ДФС. Згідно пропозицій, кількість державних податкових інспекцій планується зменшити з 311 до 161, що значно знижує бюрократичні перешкоди в обслуговуванні платників податків.

Попри заяви та зобов'язання України перед МВФ за 2 місяці інституційна реформа ДФС так і не активізувалася. Посилює цю проблему і те, що Прем'єр-міністр останнім часом акцентував увагу на наборі абсолютно нових людей до офісу великих платників податків, а не на інституційних змінах у більшості податкових інспекцій по країні. Іншим фактором є те, що пакет законодавчих змін (законопроект 2176а, 2177а про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби та 2178а про внесення змін до Податкового кодексу України щодо мінімізації впливу на адміністрування надходжень до бюджету) не декларує якісні зміни існуючої системи. Зокрема, не зрозумілим є подальше функціонування податкової міліції, а також неможливості оскарження платником податків рішення контролюючого органу про результати розгляду скарги та перегляду правомірності прийняття такого рішення. Попри прийняття рішення у липні 2015 року щодо

передачі Закарпатської, Львівської, Волинської та Чернівецької митниці в управління міжнародної компанії, ніяких змін досі немає.

Бізнес налаштований на кардинальні інституційні зміни у роботі ДФС, направлені на спрощення адміністрування податків і зборів, ефективне використання електронних сервісів, зменшення корупції та підвищення професійності інспекторів. Проте, поки що органи влади не демонструють готовність до таких змін. Варто зрозуміти, що успішна податкова реформа – це партнерство між державою та іншими зацікавленими сторонами. Як свідчить досвід, держава не завжди готова проводити обговорення пропозицій із стейкхолдерами. Це стосується й інституційної реформи ДФС, а саме постійні консультації зі стейкхолдерами допоможуть мінімізувати ризики і легітимізувати процес проведення податкової реформи. Тому навряд чи інституційна реформа ДФС за сьогоднішніх умов отримає свою легітимізацію в очах суспільства.

АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

ПОЗИЦІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Уряд, безперечно, зацікавлений в успішному здійсненні податкової реформи. Це дасть змогу збалансувати стан бюджету та скоротити державні видатки. Податкова реформа також є однією з умов продовження співпраці з МВФ, що відіграє важливу роль у забезпеченні макроекономічної та фінансової стабільності в Україні.

З іншого боку, тяжкі та невідворотні наслідки нероблення податкової реформи криються у досить довгостроковій перспективі, тимчасом як політичні інтереси уряду визначаються передусім короткостроковими електоральними циклами. Ризик несприйняття населенням податкової реформи, пропонованої владою, може негативно вплинути на подальшу політичну ситуацію в країні.

ПОЗИЦІЯ БІЗНЕСУ ТА ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА

З 1 червня по 20 липня 2015 року Міжнародний центр перспективних досліджень (далі - МЦПД) провів експертне опитування на тему «Оцінка проведення податкової реформи». Опитування проводило-

ся у рамках проекту «Аналіз якості проведених реформ та їх міжсекторального впливу», що реалізовується за підтримки Міжнародного благодійного фонду «Відродження». Загалом в опитуванні прийняло участь 30 експертів³⁸ з регіонів України та міста Києва, які займаються аналізом перебігу податкової реформи.

На думку 56% опитаних експертів, податкова реформа в Україні відбувається низькими темпами. 12% інтерв'юєрів вважає, що в Україні темп реформ недостатньо високий та необхідно прискорити реформування, 32% опитаних обрали свій варіант відповіді, який у більшості випадків дуже негативно характеризує темпи проведення реформи. Більшість респондентів зазначили, що реформа не проводиться взагалі чи відбувається імітація реформи, а усі зміни, які були прийняті, – це коригування діючої податкової системи.

На відкрите питання, якою на Вашу думку має бути кінцева мета реформи, найбільшу кількість відповідей отримали такі:

- 68% - поштовх для економічного зростання;
- 56% - зменшення податкового навантаження на бізнес;
- 48% - усунення корупційних чинників;
- 12% - збільшення податкового навантаження на бізнес;
- 12% - свій варіант.

28% опитаних експертів обрали свій варіант, який у більшості випадків відображав надію на те, що влада буде активніше дослухатися до пропозицій бізнесу та громадськості. 24% визначили, що реформа буде проведена лише віртуально, «на папері», 20% вважають, що реформа буде проведена і матиме позитивні результати, 16% обрала відповідь «реформа буде проведена частково», 8% - реформа буде проведена і матиме негативні результати, 4% - реформа буде проведена, але це нічого не змінить.

Експерти також визначили найсерйозніші перешкоди у проведенні податкової реформи:

³⁸ * - Опитування проводилося серед представників органів державної влади, наукових установ, громадських організацій і бізнесу, у т.ч. за участю Державної фіскальної служби України, Ради підприємців при КМУ, ГО «Палата податкових консультантів», УСПП, Європейської бізнес асоціації, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Реанімаційного пакету реформ, Центру політичних студій та аналітики, Міжнародного центру перспективних досліджень, Центру Стратегічних Досліджень, Київської школи економіки, Національного університету державної податкової служби України, Асоціації підприємств інформаційних технологій України, Спілки молочних підприємств України, Союзу Хіміків України, ТОВ «О-ЕМ-ПЕ Еккаунтінг енд Аудит Сервіс», ЮФ «Так Терра» та інших.

- 72% - неефективність роботи державних інституцій;
- 60% - відсутність державної стратегії економічного розвитку;
- 60% - корупцію, тіньову економіку;
- 36% - низький рівень прозорості прийняття державних рішень;
- 12% - уповільнений темп інших суміжних реформ;
- 12% - політичну нестабільність та внутрішні політичні проблеми;
- 12% - проведення антитерористичної операції;
- 12% - свій варіант.

Щодо позитивних результатів у короткостроковій перспективі більшість очікувало таких:

- зменшення податкового навантаження на платників податків;
- спрощення адміністрування податків, електронне адміністрування податків і зборів;
- стабільність та прогнозованість податкового законодавства;
- підвищення прозорості та публічності у діяльності ДФС, а також кваліфікації співробітників;

Значна частина респондентів була песимістично налаштована і виділила такі результати у короткостроковому періоді:

- погіршення економічного стану;
- скорочення робочих місць;
- збільшення тіньової економіки.

Щодо результатів у довгостроковій перспективі більшість очікувало таких:

- електронне адміністрування усіх податків і зборів;
- полегшення ведення бізнесу, підвищення інвестиційної привабливості;
- підвищення правової свідомості як податківців, так і суб'єктів господарювання, перетворення ДФС на сервісну службу;
- підвищення міжнародної конкурентоспроможності;
- подолання корупції, детінізація бізнесу;
- стабільність податкового законодавства;
- економічний ріст та підвищення рівня життя українців.

44% респондентів вважають, що простота адміністрування податків за останній рік залишилася без змін, 28% - відбулося погіршення адміністрування податків, а 12% – система адміністрування податків полегшилася.

52% респондентів вважають, що податкове навантаження на підприємства за останній рік зросло, 32% вважають, що не змінилося.

Щодо впливу існуючого податкового режиму на інвестиційну привабливість української економіки, то 92% респондентів відповіло, що перешкоджає інвестиційній привабливості.

Щодо впливу органів державної влади на швидкість проведення податкової реформи, то більшість респондентів (24%) відповіли, що він дуже низький, 20% респондентів притримуються абсолютно протилежної думки – вплив органів державної влади на швидкість проведення податкової реформи високий.

40% опитаних респондентів вважає, що вплив органів державної влади на зміст податкової реформи є високим, а 24%, що дуже високим.

Найбільш провальними ініціативами держави у проведенні реформи є:

- введення ПДВ-рахунків з депонуванням коштів;
- введення акцизу з роздрібною торгівлі;
- введення додаткового імпортного збору;
- збільшення ставок ренти;
- зволікання зі створенням служби фінансових розслідувань;
- збільшення податкового навантаження на сільське господарство;
- невдалий спосіб запровадити РРО.

Найбільш успішні ініціативи держави у проведенні реформи є:

- скорочення кількості податків та зборів;
- гармонізація податкового та бухгалтерського обліку;
- запровадження прогресивної шкали оподаткування фізосіб;
- електронне адміністрування ПДВ;
- зміни щодо трансфертного ціноуворення;
- мораторій на проведення перевірок суб'єктів господарювання.

40% респондентів відповіли, що вплив громадського сектору на зміст податкової реформи є середнім, 29% – низьким, тільки 12% – високим.

40% респондентів відповіли, що вплив громадського сектору на швидкість проведення податкової реформи є середнім, 32% – низьким, тільки 8% – високим.

Найбільш провальними ініціативами громадського сектору у проведенні реформи експерти виділили:

- система 5.10;
- введення податку з обороту замість ПДВ;
- спроба зберегти без змін існуючу спрощену систему оподаткування;
- деякі ініціативи щодо реформування ЄСВ.

Найбільш успішними ініціативами громадського сектору у проведенні реформи експерти виділили:

- розробка концепції податкової реформи;
- відтермінування повсюдного запровадження РРО;
- просування ідеї оподаткування розподіленого прибутку;
- удосконалення спец рахунків ПДВ.

ПОЗИЦІЯ МІЖНАРОДНИХ ДОНОРІВ

Відповідно до Меморандуму МВФ Україна повинна реформувати Державну фіскальну службу. Для податкової політики створені спеціальні структурні маяки: *«Реформа адміністрування надходжень. Консультуючись зі спеціалістами МВФ, ми до кінця квітня 2015 р. підготуємо план вдосконалення адміністрування надходжень, спрямований на модернізацію Державної фіскальної служби (структурний маяк). План передбачатиме реформу керівництва та інституційну реформу, що забезпечать оптимізацію територіальних управлінь, вивільнивши велику кількість недостатньо ефективних співробітників, модернізацію та автоматизацію системи митниці, а також поліпшення її управління і прояснить питання підзвітності органу із збору надходжень, підпорядкувавши Державну фіскальну службу України Міністерству фінансів, що допоможе Міністерству покращити координацію податкової політики і адміністрування податків. Очікується, що запровадження цієї нової системи розпочнеться з січня 2016 року (структурний маяк). Ми також надалі докладатимемо зусиль для покращення*

системи вирішення податкових спорів і стягнення податкової заборгованості, зосередившись на найбільших боржниках і підтримуючи заходи, що відповідають кризовим умовам. Ми вживемо заходів для недопущення зростання обсягів протермінованої податкової заборгованості, крім Автономної республіки Крим, Донецької і Луганської областей. Ми посилюватимемо адміністративну спроможність при застосуванні законодавства про трансфертне ціноутворення»³⁹.

Іншим питанням є сприйняття пропозицій щодо проведення податкової реформи Комітету з питань податкової та митної політики: «За нашою поточною оцінкою законопроекту, зареєстрованого в парламенті минулого понеділка, він спричинить скорочення податкових надходжень на 9-10 відсотків ВВП. Це гігантська сума. У міжнародному співставленні вона майже безпрецедентна, якщо брати до уваги втрату надходжень протягом одного року. Важко уявити, як можна дозволити собі таку ціну без масштабних компенсаційних заходів у бюджеті 2016 року, який і без цих подій втрачає тимчасові доходи, що мали місце цього року, і має профінансувати важливі пріоритетні видатки. Скорочення ставок по всіх основних видах податків, що не компенсується іншими достовірними заходами (такими, як скорочення видатків), лише збільшить дефіцит і борг та зруйнує довіру та фінансову стабільність. Таким чином, ми, як партнери України, не можемо підтримати проект податкової реформи в такому її вигляді. Перш ніж обговорювати податкові ставки, потрібно чітко собі уявити, якими є видаткові пріоритети, що фінансуються зусиллями платників податків. Якщо усвідомлюється потреба знизити видатки, важливо обговорити, як цього досягти, протягом якого часу і хто понесе на собі тягар цих скорочень»⁴⁰.

Таке негативне сприйняття деяких пропозицій щодо проведення реформи МВФ дає чітке розуміння важливості проведення податкової реформи та правильного обрання напрямів реформування, а також позиції влади, яка не бажає втрачати фінансування МВФ. З іншого боку є низка країн, які не завжди слідували рекомендаціям МВФ, але досягали успіху, проте для України наразі МВФ є найважливішою інстанцією надання зовнішніх кредитів, а погіршення відносин негативне вплине на стан економіки.

39 Меморандум між Україною та МВФ - <http://www.minfin.gov.ua/news/mizhnarodne-spivrobitnictvo/mehanizm-rozshirenogo-kredituvannja>

40 Еспресо ТВ - http://espreso.tv/news/2015/10/30/u_mvf_poperedyly_ukrayinu_scho_podatkova_reforma_nardepiv_zazhene_krayinu_u_velykyy_minus

АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ

ПРОПОЗИЦІЇ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ

Міністерство фінансів України пропонує у рамках податкової реформи виконати такі завдання, як зменшення податкового навантаження на бізнес, детинізація, спрощення податкового законодавства, стабільність податкового законодавства, наслідком яких повинно стати підняття довіри до системи та покращення податкової культури.

Для забезпечення цих завдань визначаються такі основні заходи:

- однакові ставки на основні податки (ПДФО, ЄСВ, податок на прибуток, ПДВ) – 20%;
- зменшення навантаження на фонд оплати праці шляхом об'єднання ЄСВ та ПДФО в один податок на зарплату – 20% (2018 рік);
- скорочення кількості груп з 4 до 3 за такими основними критеріями: група А – 300 тис. грн., група Б – 2 млн. грн., група В – 2 млн. грн.

Дефіцит бюджету при цьому передбачається у розмірі 60 млрд. грн., а основними компенсаторами при цьому є:

- зменшення видатків завдяки прискоренню ліквідації центральних органів виконавчої влади та реформатування Уряду;
- боротьба з контрабандою на митниці;
- боротьба з ухилянням від сплати податків;
- збільшення надходжень держпідприємств завдяки податкам та дивідендам;
- реформа Пенсійного фонду першого рівня;
- конфіскація активів «режиму».
- Основними перевагами реформи Міністерства фінансів України відповідно до позиції зацікавлених сторін є:
- об'єднання ЄСВ та ПДФО, зниження сукупного податку на зарплату до 20%;
- запровадження так званої «лінійної моделі податкової системи»;
- ліквідація усіх пільг по сплаті ПДВ та заміна їх прозорою прямою бюджетною підтримкою (за наявної потреби);

- підтримка концепції податкової реформи Мінфіну великим бізнесом;
- Основними проблемними моментами проведення реформи Міністерства фінансів України відповідно до позиції зацікавлених сторін є:
- збільшення дефіциту бюджету, необхідність пошуку додаткових компенсаторів;
- пропозиції щодо спрощеної системи оподаткування;
- зростання податкового навантаження, збільшення тиску на малий бізнес;
- проблема подальшої тінізації економіки, зокрема, що стосується реформи спрощеної системи оподаткування;
- відсутність змін відносини між платниками податків та фіскальними органами;
- відсутність підтримки концепції реформи малим та середнім бізнесом.

Найбільшим наріканням на пропоновану Мінфіном концепцію податкової реформи є відсутність рішучих дій щодо зниження податкового навантаження та нової системи адміністрування податків. Вже тривалий час у бізнеса та експертного середовища сформувався попит на ліберальну податкову реформу, проте найбільшим її ризиком є зростання бюджетного дефіциту, що може мати невідворотні наслідки для економічної ситуації у майбутньому. Разом з тим відсутність проекту законодавчого акту, що міститиме пропоновані Мінфіном зміни, не дає змоги повно оцінити їхній вплив на підприємницьку діяльність та економіку загалом. Також комунікативна складова проведення податкової реформи потребує удосконалення, незважаючи на значну кількість обговорень, проведених в рамках комунікативних платформ.

ПРОПОЗИЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Податкова реформа Комітету з питань податкової та митної політики ВРУ направлена на створення унікальних фіскальних умов для розвитку бізнесу та відновлення економіки країни; розв'язання найбільш болючих проблем у сфері оподаткування; оздоровлення інвестицій-

ного клімату; виведення економіки з тіні; стабільність та передбачуваність податкового законодавства.

Для забезпечення цих завдань визначаються такі основні заходи, пропоновані законопроектом 3357:

- щодо ставки основних податків: ПДВ 15%, податок на доходи 10%, податок на прибуток 0%, на розподілений прибуток 15%, ЄСВ 20%, та низку інших змін, пов'язаних із податками;
- щодо адміністрування податків: запровадження електронного кабінету платника податків; перехід до нової системи апеляційних оскаржень платниками рішень контролюючих органів; запровадження інституту податкових консультантів; «демлітаризація» податкового контролю; перехід до нової структури фіскальних органів: податкові інспекції зможуть здійснювати лише сервісні функції та не матимуть функцій податкового контролю;
- щодо спрощеної системи оподаткування: для платників 1 та 2 групи єдиного податку – базові елементи без змін, + прив'язка обсягу доходів до розміру мінімальної заробітної плати; зміни для платників 3 групи єдиного податку та для платників 4 групи єдиного податку;
- зміни щодо індексації рентних плат.

Основними перевагами реформи Комітету з питань податкової політики ВРУ відповідно до позиції зацікавлених сторін є:

- перехід до ліберальної податкової системи;
- зменшення ставок основних податків, податкового навантаження;
- реформа системи адміністрування податків, інтенсифікація роботи фіскальних органів;
- збереження спрощеної системи оподаткування;
- кроки у вирішенні детінізації економіки.

Основними проблемними моментами проведення реформи Комітету з питань податкової та митної політики ВРУ відповідно до позиції зацікавлених сторін є:

- створення дефіциту бюджету за різними підрахунками у розмірі 100-150 млрд. грн.;

- слабка позиція щодо можливих компенсаторів великого бюджетного дефіциту;
- не підтримка законопроекту Міжнародним валютним фондом;
- неоднозначна позиція щодо законопроекту значної частини експертного середовища.

Найбільшим наріканням на пропонований Комітетом з податкової та митної політики ВРУ законопроект податкової реформи є відсутність компенсаторів великого бюджетного дефіциту, який може сформувався в результаті прийняття законопроекту. Тому пошук компенсаторів є найактуальнішим завданням на сьогоднішній день. Важливо зауважити, що переваги є в обох концепціях, але вони принципово є непоєднуваними у зв'язку з різними стратегічними баченням податкової реформи. Але спільним для обох концепцій є те, що без проведення реформ у інших сферах – антикорупційній, судовій, енергетичній, медичній, освітній тощо – досягнути позитивного ефекту у детінізації бізнесу, зменшення податкового навантаження та інституційних змін у фіскальній службі неможливо.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

Україна спрямовує зусилля на загальну реформу податкової системи та податкової політики, у тому числі на реформування фіскальної системи відповідно до європейських стандартів. Більшість положень законодавства України з питань оподаткування адаптовані до законодавства ЄС, зокрема у частині загальних питань спільної системи податку на додану вартість, загального режиму акцизних зборів та оподаткування акцизним податком.

При підготовці Податкового кодексу України у частині пільгового оподаткування дотримані основні вимоги ЄС та Світової організації торгівлі стосовно недискримінаційного підходу під час встановлення пільг при постачанні вітчизняних товарів та ввезенні товарів іноземного виробництва.

Наразі національне податкове законодавство у цілому відповідає законодавству ЄС, за виключенням окремих норм, які поступово будуть наближені до нього з огляду на обмеження соціально-еконо-

мічного характеру та регіонального контексту (відображені у зобов'язаннях згідно Угоди).

Зокрема, йдеться мова про імплементацію таких Директив як:

- 1) Директива Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 року щодо спільної системи податку на додану вартість⁴¹;
- 2) Директива Ради № 2007/74/ЄС від 20.12.2007 року про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн⁴² – розділ 3 щодо кількісних обмежень;
- 3) Директива Ради № 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 року щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої⁴³;
- 4) Директива Ради № 2011/64/ЄС від 21 червня 2011 року про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби⁴⁴;
- 5) Директива Ради № 2003/96/ЄС від 27.10.2003 року про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії⁴⁵;
- 6) Директива Ради № 2008/118/ЄС від 16 грудня 2008 року стосовно загальних умов акцизного збору, що відмінняє Директиву № 92/12/ЄЕС⁴⁶.
- 7) Тринадцята Директива Ради ЄС № 86/560/ЄЕС від 17.11.1986 року про гармонізацію законодавства держав-членів про податки з обороту⁴⁷ – заходи для відшкодування податку на додану вартість суб'єктам оподаткування, які не засновані на території Співтовариства.

Відповідно до положень Угоди про асоціацію графік імплементації окремих її положень визначатиметься Радою асоціації після набуття чинності УА. Для Директив, строк імплементації яких встановлюється Радою асоціації, максимально можливий термін кінцевого впровадження рівня акцизів на тютюнові вироби та рівня зборів на спирт та алкогольні напої, згідно із вимогами ЄС, може сягати **2027 року**.

41 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_928

42 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007L0074>

43 http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_430

44 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:176:0024:0036:EN:PDF>

45 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>

46 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:009:0012:0030:EN:PDF>

47 http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_365

Разом з тим, основними очікуваними результатами імплементації положень Угоди про асоціацію у частині податкової політики є такі:

- покращення міжнародного іміджу та інвестиційної привабливості України;
- удосконалення системи оподаткування податком на додану вартість;
- відповідність європейській класифікації алкогольних напоїв та відповідне їх оподаткування акцизним податком;
- збільшення податкових надходжень до бюджету;
- забезпечення ефективної боротьби з контрабандою підакцизної продукції;
- стимулювання зменшення споживання тютюнових виробів населенням.

МІЖСЕКТОРАЛЬНИЙ ВПЛИВ РЕФОРМИ

Податкова реформа тісно пов'язана з реформами в інших сферах, зокрема реформою дерегуляції, адміністративною реформою та децентралізацією, конституційною реформою, антикорупційною та реформою судово-правоохоронних органів, реформою державної служби, реформою у сфері енергетики та пенсійною реформою.

Дерегуляційна реформа передбачає створення сприятливих умов для ведення підприємницької діяльності, що тісно пов'язано із податковою реформою. У 2015 році реформа дерегуляції проводилася найактивніше серед інших економічних реформ, що позитивно вплинуло на бізнес-клімат в Україні.

Адміністративна реформа та децентралізація передбачає передачу бюджетних повноважень місцевій владі, що створюватиме конкуренцію між регіонами та впливатиме на ефективність справляння податків. Запровадження у 2015 році акцизного збору з роздрібних продажів як компенсатора зменшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб було не зовсім вірним рішенням у зв'язку зі складністю адміністрування податку та невідповідністю його європейським вимогам. У контексті децентралізації також важливою є **конституційна реформа**, яка серед інших заходів передбачає зміни у системі

державного управління та передачу владних повноважень і відповідальності з «центру» на рівень органів місцевого самоврядування, виходячи в т. ч. із принципу субсидіарності.

Антикорупційна та реформа судово-правоохоронних органів позитивно впливає на захист прав бізнесу, що є важливим індикатором для іноземних інвесторів. На жаль, у 2015 році дані реформи проводяться не дуже активно, що створює додаткові перешкоди для інвестування капіталу в Україну. Недосконалість судової та правоохоронної системи, відсутність чіткої державної програми боротьби з організованою злочинністю, в тому числі і в економічній сфері, низький рівень довіри населення до судових та правоохоронних органів поглиблюють проблеми, пов'язані з підприємницькою діяльністю та створюють додаткові стимули для ведення бізнесу в «тіні».

Відсутність **реформа державної служби** спричинює відсутність довіри бізнесу до держави та держави до бізнесу, високу бюрократизація, недосконале інституційне та законодавче забезпечення. Результатом проблем є формування на цій основі корпоративно-бюрократичних структур, які фактично підміняють собою механізм державного управління. Іншою проблемою є часта зміна законодавчого забезпечення підприємницької діяльності, що унеможлиблює ефективно планувати діяльність бізнесу та сприяє постійному пошуку шляхів до тінізації діяльності.

Реформа у сфері енергетики та податкова реформа перебувають у певній залежності. Зокрема, державне рішення щодо підвищення ставки рентної плати до 70% для газовидобувних компаній, працюють на основі договорів про спільну діяльність негативно вплинуло на розвиток вітчизняного газодобувного ринку, знизило конкуренцію на газовому ринку для українських компаній та погіршило імідж України серед іноземних інвесторів у цій сфері.

Податкова реформа тісно пов'язана із **пенсійною реформою**, передумови для здійснення якої виникли вже давно. Серед них і зменшення кількості платників податків у солідарній системі, і зростання податкового навантаження на працюючих, і велика різниця у розмірі пенсій, а також постійний дефіцит Пенсійного фонду. Ці кошти компенсуються з державного бюджету, а отже їх доводиться забирати з інших статей видатків або шляхом підвищення податкового навантаження на платників податків.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз дає підстави запропонувати здійснення низки заходів із метою усунення проблем, виявлених у ході аналізу реалізації податкової реформи.

У рамках організаційно-процедурного посилення податкової реформи доцільно:

- актуалізувати та здійснити корекцію основних індикаторів, визначених Національною радою реформ, оскільки існуючі не до кінця описують реальну ситуацію з проведенням податкової реформи;
- забезпечити більш ефективну координацію роботи та зусиль зацікавлених сторін, а також виконавців реформи;
- забезпечити більш якісний медійний супровід реформи.

У рамках активізації законотворчої роботи та підвищення її ефективності пропонується зробити акцент на таких питаннях:

- зміни повинні стосуватися не тільки зменшення кількості податків, а й зменшення податкового навантаження, перегляду податкової бази;
- розширення можливостей «Електронного кабінету платника податків», розширення сфери податкових електронних перевірок, посилення електронного консультування платників податків та запровадження електронної акцизної марки;
- зниження ЄСВ має бути синхронно з об'єднанням ЄСВ та ПДФО; зниження ставок повинно стосуватися усіх суб'єктів та усіх нарахувань на фонд оплати праці; проведення реформи фінансового ринку, зокрема щодо недержавного пенсійного забезпечення; реформа пенсійної системи; запровадження жорсткіших санкцій за неформлення договорів з працівниками та посилення відповідальності за невиплату заробітної плати;
- скасування електронного адміністрування ПДВ у частині депонування коштів на спецрахунках;
- зниження ставки податку на прибуток, перегляд бази оподаткування; скорочення кількості податкових різниць;
- розробка графіку гармонізації акцизних ставок відповідно до європейського законодавства з метою ефективного планування бюджетних надходжень;

- скасування акцизного податку на роздрібну торгівлю підакцизними товарами як такого, що не відповідає Угоді про асоціацію та Коаліційній угоді;
- удосконалення справляння податку на нерухомість - базу оподаткування повинно бути вартість нерухомості, а не площа, як зараз закріплено у законодавстві; зменшення переліку об'єктів оподаткування податком на нерухомість;
- проведення додаткових обговорень та опитувань бізнесу через півроку після введення в дію Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення» від 15.07.2015;
- продовження дії податкового компромісу після внесення змін до законодавства, що коректуватимуть основні проблеми, які виникли під час його першого застосування;
- реформи в інших напрямках, зокрема, антикорупційна, дерегуляційна реформа, реформа судових та правоохоронних органів, державної служби, пенсійна тощо.

Крім того, покращенню ефективності податкової реформи сприятимуть такі заходи:

- зміна принципів і підходів до діяльності фіскальних органів; перехід до сервісної служби з надання якісних послуг та використанням новітніх електронних інструментів для платників податків; посилення відповідальності за корупційні діяння; перегляд кількості та функціональних обов'язків працівників фіскальної служби, підвищення їхньої кваліфікації; продовження широкого обговорення реформування ДФС із залученням бізнесу, громадськості та міжнародних партнерів.
- удосконалення процесу законотворення, зокрема у частині перевірки якості регуляторних положень, збільшення консультування з громадськістю, розгляд ефекту від законів комплексно, з урахуванням довгострокових наслідків. Закони повинні бути простими та зрозумілими, забезпечувати передбачуваність правил ведення бізнесу і тристоронніх відносин «влада-бізнес-громада».

РЕФОРМА ЕНЕРГЕТИКИ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

У 2014 році в Україні інтенсивність використання енергії на одиницю ВВП склала 0,32 кг. нафтового еквівалента на 1 дол. США, тоді як аналогічні показники країн ЄС не перевищують 0,15 кг. нафтового еквівалента. При цьому, рівень енергоспоживання склав 103 млн. т. нафтового еквівалента і наблизив її до таких найбільших індустріально-розвинених країн ЄС як Німеччина, Франція і Великобританія – 307, 243 і 178 млн. нафтового еквівалента, відповідно¹.

Суттєве перевищення енергоємності ВВП України при менших обсягах споживання енергії знижує конкурентні переваги національної економіки у порівнянні з економікою ЄС і, майже, унеможлиблює синхронізацію основних державних політик у контексті євроінтеграції.

На сьогодні в умовах економічної нестабільності в Україні та дефіциту енергоресурсів, їх ефективного використання, виробництво та диверсифікація визначають пріоритетні цілі реформи національного енергетичного сектору у цілому.

У рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС сторони домовилися розвивати співробітництво на основі принципів спільних інтересів, взаємності, прозорості та передбачуваності, що відповідають ринковій економіці. Шляхом поступової адаптації законодавства України до *acquis communautaire* планується створити необхідні умови для лібералізації енергоринків, ефективного використання енергоресурсів, підвищення галузевої конкуренції, недискримінаційного ціноутворення, а також запобігання корупції.

З загостренням енергетичних загроз як на національному, так і глобальному рівнях, які пов'язані зі збройними конфліктами, нестабільною ринковою кон'юнктурою та переведенням вирішення ключових питань співробітництва у цій сфері у політичну площину, Україна опинилася в ситуації, коли без формування комплексного підходу до ви-

рішення проблемних питань реформування національної енергетики не буде успішним.

Крім того, діяльність ЄС щодо законодавчого закріплення вже у першій половині 2016 року основ функціонування власного Енергетичного Союзу для збільшення обсягів та диверсифікації енергоресурсів, зменшення залежності від їх імпорту, скорочення обсягів споживання енергії, розвитку альтернативної енергетики та скорочення викидів парникових газів вимагає від України невідкладних кроків для просування власних інтересів у рамках нової європейської енергетичної архітектури.

У зв'язку з цим схвалена Урядом України у 2013 році Енергетична стратегія на період до 2030 року не відображає актуальних потреб учасників ринку, ґрунтується на нереалістичних прогнозах і тому потребує негайного оновлення з розробкою дієвих механізмів її імплементації.

Модернізувати підходи до розвитку галузі покликані заходи на виконання таких документів як: План заходів з виконання Програми діяльності КМУ та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році (План), затверджений розпорядженням КМУ від 04.03.2015 № 213, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Договір про заснування Енергетичного Співтовариства, Меморандуми про економічну та фінансову політику до Листів про наміри України до МВФ у рамках Програми розширеного фінансування Фонду та відповідні кредитні проекти ЄС (макрофінансова допомога) і Світового банку (позика на політику розвитку).

Основними бенефіціарами реформи є національні виробники та споживачі енергоресурсів, а також іноземні партнери України у сфері енергетики. Виконавцем більшості заходів з боку держави є Мінерговугілля України.

До процесу реформування залучені ЄС і США, які сприяють мобілізації необхідних фінансових ресурсів, вирішенню проблем модернізації української ГТС і безпеки Чорнобильської АЕС, диверсифікації постачальників вуглеводнів і палива для українських АЕС, а також надають експертну допомогу.

ТЕХНІЧНА ОЦІНКА ТА НАСЛІДКИ РОЗРОБКИ РЕФОРМИ

Європейський досвід свідчить, що прогрес у впровадженні енергетичних реформ залежить від того, наскільки чітко визначені цілі, забезпечено узгодження діяльності заінтересованих сторін, створено належні умови для інтеграції енергоринків та підвищення конкуренції, а також від надання гарантій інвесторам щодо незмінності умов ведення бізнесу у довгостроковій перспективі.

З метою досягнення цих пріоритетів вживаються такі заходи:

- підготовка звітів щодо функціонування відповідних енергоринків;
- розробка детальних рекомендації стосовно визначення масштабів та цілей секторальних планів розвитку та рамкових умов їх впровадження;
- проведення консультацій із заінтересованими сторонами з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку та інтересів країн-сусідів;
- законодавче закріплення відповідних ініціатив.

З набуттям членства в Енергетичному Співтоваристві, Україна отримала можливість активно використовувати передовий досвід ЄС, який актуальний для модернізації нафтогазового, електроенергетичного, вугільного та ядерно-енергетичного секторів.

З метою оцінки реформи кожного із зазначених секторів у дослідженні застосовано критерії, які характеризують відповідність наявним потребам бенефіціарів, її якість та наслідки.

Узагальнені результати оцінки покладено в основу підготовки пропозицій щодо удосконалення державної політики в енергетичній сфері. Детальна інформація щодо основних показників (бази) реформ наведена у додатку.

НАФТОГАЗОВИЙ СЕКТОР

■ ПОСТАНОВКА ЦІЛЕЙ

Цілі визначені чітко і основними напрямками реформування нафтогазового сектору є такі: реорганізація ринку та імплементація європейського законодавства; поетапна ліквідація перехресного субсидію-

вання і вирівнювання цін на природний газ; забезпечення прозорості енергетичного ринку та підвищення його ефективності; приведення податкового навантаження на нафтогазовидобувну галузь у відповідність до кращих світових практик.

■ ПАРАМЕТРИ РЕФОРМИ

Розроблено детальні заходи, визначені відповідальні особи та строки. У рамках кожного із наведених напрямів визначені конкретні завдання, зокрема у Плані, що вказує на достатній рівень конкретизації заходів, необхідних для розуміння та впровадження реформи.

Основними завданнями є реорганізація НАК «Нафтогаз України», лібералізація ринку газу, перехід на тарифну систему транспортування природного газу «вхід – вихід», створення майданчика з торгівлі природним газом (хаба), реформа системи ціно- та тарифоутворення на енергію та паливо, проведення інвентаризації договорів про спільну діяльність (ДСД), впровадження нового фіскального режиму для видобувної галузі.

■ ВІДПОВІДНІСТЬ ПОТРЕБАМ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Інтереси основних заінтересованих сторін враховуються не у повній мірі, мають місце випадки дискримінаційного ставлення до окремих учасників ринку.

На думку громадськості, монопольний статус «Укртрансгаз» обмежуватиме конкуренцію на ринку до прийняття мережевого кодексу, який має регламентувати використання магістральних і газорозподільчих газотранспортних потужностей; за відсутності гарантій прозорого відокремлення «Укргазвидобування» будуть створені умови для приватизації компанії без надання рівного права участі у цьому процесі усім потенційним кандидатам; без забезпечення платоспроможності населення після підвищення тарифів і цін на енергоресурси реформа ринку не призведе до ефективної взаємодії його учасників і забезпечення належного рівня оплати рахунків; для приватних компаній, які працюють на основі Договорів про спільну діяльність (ДСД), запроваджено дискримінаційні фіскальні умови діяльності без врахування їх ролі у збільшенні видобутку природного газу.

За оцінкою представників бізнесу, влада гальмує реорганізацію НАК «Нафтогаз України» з поділом на окремі компанії шляхом посилення

впливу НАК на призначення глав держкомпаній, що обмежує можливості приватних компаній брати участь у лібералізації ринку; затримки з прийняттям кодексу газотранспортної системи та визначення відповідного оператора відповідно до Закону України «Про ринок природного газу» можуть призвести до обмеження числа суб'єктів господарювання (газотранспортне підприємство, ліцензіат), що здійснюють діяльність з транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ магістральними трубопроводами; існує ризик низької ліквідності майбутнього газового хабу/біржі та зменшення інтересу до нього з боку газових операторів внаслідок встановлення неоптимального співвідношення запропонованого до продажу та фізичного обсягу ресурсу; підвищення тарифів на природний газ за умови посилення фіскального тиску на газовидобувні компанії не забезпечує їх фінансової стабільності; процедура примусового стягнення «Нафтогаз України» заборгованості за спожитий природний газ споживачами (крім населення та бюджетних установ) не передбачає запровадження спеціального механізму захисту їх інтересів; монополізація державними компаніями - «Укргазвидобування» і «Укрнафта» газовидобувного сектору обмежує доступ приватних компаній до родовищ і вибір правового режиму їх діяльності; ускладнена процедура видачі спеціальних дозволів на користування надрами змушувала в останні роки компанії обирати правовий режим на основі ДСД, що сьогодні значно погіршило умови їх діяльності внаслідок запровадження Урядом неефективного фіскального режиму; сучасний рівень оподаткування, перелік інструментів підтримки суб'єктів господарювання та порядок адміністрування податків не відповідають інтересам інвесторів.

■ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Основоположні політичні, соціальні, юридичні та економічні правила є основою для реформування сектору, реалізація яких передбачена, зокрема: Законом України «Про ринок природного газу» від 05.05.2015 № 329-VIII (набуде чинності 01.10.15), Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 16.06.15 № 521-VIII, постановою КМУ «Питання реформування газового сектору» від 25.03.2015 № 375, постановою КМУ «Про вдосконалення дер-

жавної політики у сфері регулювання діяльності з транспортування природного газу магістральними трубопроводами територією України» від 03.09.2014 р. № 510, постановою КМУ «Про невідкладні заходи щодо реформування системи управління Єдиною газотранспортною системою України» від 04.06.2014 р. № 172, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації фінансового стану НАК «Нафтогаз України» від 14.05.2015 № 423-VIII, постановою НКРЕКП «Про встановлення роздрібних цін на природний газ, що використовується для потреб населення» від 03.03.2015 № 583.

На виконання Закону України «Про ринок природного газу» Міненерговугілля підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо створення передумов для нової моделі ринку)».

Положення Директиви 2009/119/ЄС щодо встановлення зобов'язань з підтримки мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів мають бути імplementовані до кінця 2016 року.

■ НАСЛІДКИ РЕФОРМИ

Короткострокові наслідки позитивно розглядаються у контексті розвитку правової бази і визначення основних пріоритетів реформи, однак немає чіткого механізму їх реалізації. Намітилися тенденції погіршення ситуації у довгостроковій перспективі внаслідок незбалансованої фіскальної політики Уряду, відмови окремих стратегічних іноземних інвесторів реалізувати українські проекти.

Позитивно оцінюється Закон України «Про ринок природного газу», який закладає основи для лібералізації газового ринку і впровадження відповідних стандартів ЄС у даній сфері. Водночас, необхідно додатково прийняти ряд нормативно-правових актів, які мають забезпечити його імplementацію і узгоджуватися між собою. За оцінкою Енергетичного Співтовариства український ринок природного газу все-ще не є відкритим, а новий закон не містить, зокрема, положень про правила балансування ринку, порядок застосування штрафних санкцій у разі дисбалансу, а також мінімальних стандартів безпеки постачань та захисту споживачів. Запровадження нового порядку функціонування ринку напередодні опалювального сезону підвищує

ризика недотримання термінів переходу суб'єктів господарювання на нові договірні відносини та своєчасного надання відповідних послуг.

Залишається неврегульованим питання визначення остаточної конфігурації активів і схеми розподілу корпоративних боргів НАК «Нафтогаз України», що створює, разом з відсутністю політичної консолідації в державі навколо формування прозорої моделі розподілу компаній та видів їх діяльності, ризику для ефективної лібералізації нафтогазового ринку. Дефіцит «Нафтогаз України» на рівні 14 млрд грн. (у 1 кв. 2015 року - 14,3 млрд грн. (0,7 % від річного ВВП) створює передумови для додаткових витрат з держбюджету. Держава взяла зобов'язання перед МВФ щодо припинення субсидування компанії лише у 2017 р., що негативно позначатиметься на темпах її реформування і розвитку національної економіки, зокрема може сприяти падінню ВВП через зменшення відповідних обсягів виробництва і транспортування газу вже у середньостроковій перспективі.

Зростання тарифів для споживачів є позитивним кроком з точки зору зниження дефіциту державних фінансів, зменшення стимулів для корупції та стимулювання енергозбереження. Однак, в умовах гіперінфляції, погіршення фінансового стану суб'єктів господарювання та зниження купівельної спроможності населення це може також посилювати стагнацію національної економіки. Станом на 18.08.2015 сумарна прострочена заборгованість підприємств ТКЕ, ТЕЦ та прямих промислових споживачів перед НАК «Нафтогаз України» склала 20,8 млрд грн.

Доцільно вивчити відповідний іноземний досвід для визначення ефективного і прозорого механізму їх формування, наприклад, французький, який розраховується на підставі вартості різних витрат у фіксованих пропорціях (закупівельні ціни на газ проіндексовані з урахуванням вартості нафти (55%), витрати на використання газотранспортних мереж (5%), вартість зберігання газу для задоволення сезонних потреб (5%), витрати на використання розподільчих мереж (25%), маркетингові витрати (10%).

Різка підвищення фіскального тиску на газовидобувні компанії, зокрема ті, які працюють на основі ДСД (ставка рентної плати складає 70%), суттєво обмежило їх можливості щодо збільшення національного газовидобутку, знизило конкуренцію на газовому ринку та ін-

вестиційну привабливість галузі у цілому. Механізму удосконалення правового режиму на основі ДСД наразі не представлено.

ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

■ ПОСТАНОВКА ЦІЛЕЙ

Цілі визначені чітко і основними напрямками реформування електроенергетичного сектору є реорганізація ринку та імплементація європейського законодавства; поетапна ліквідація перехресного субсидіювання і вирівнювання цін на електричну енергію.

■ ПАРАМЕТРИ РЕФОРМИ

План та інші зазначені документи містять перелік завдань з реформування цього сектору, визначено строки їх реалізації та відповідальні сторони. Згідно з Планом головними виконавцями завдань є Міненерговугілля, НКРЕКП і НЕК «Укренерго».

Ключовими завданнями є відокремлення передачі та розподілу електроенергії від інших видів діяльності суб'єктів; синхронізація енергетичної системи України з об'єднанням енергетичних систем країн ЄС ENTSO-E; перехід від моделі єдиного покупця до моделі прямих договорів між постачальниками і споживачами електричної енергії та балансуючого ринку; встановлення цін і тарифів для всіх споживачів, включаючи населення, на економічно обґрунтованому рівні; реформа системи «зелених» тарифів та їх балансування.

■ ВІДПОВІДНІСТЬ ПОТРЕБАМ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Інтереси основних заінтересованих сторін враховуються не у повній мірі, окремі рішення створюють ризики послаблення конкуренції на ринку.

Експерти вважають, що за відсутності розвинутого ф'ючерсного ринку електроенергії в інвесторів відсутні будь-які цінові орієнтири та гарантії повернення інвестицій; держава має встановити прийнятні для приватних компаній критерії управління енергосистемою, механізми врегулювання суперечностей між комерційними інтересами енергокомпаній; конкуренція на ринку буде недостатньою за умови збереження для виробників електроенергії на ТЕЦ, АЕС та ГЕС діючого механізму інвестування за рахунок включення відповідних сум до

їх тарифів без запровадження додаткових стимулів для оптимізації таких інвестицій; з переходом на прямі контракти можна очікувати, що навіть після підняття АЕС цін на свій товар зросте попит більшості споживачів на купівлю електроенергії у НАЕК «Енергоатом», оскільки ціна продажу електроенергії інших учасників буде вищою; в найгіршому становищі опиняться виробники, що працюють за «зеленим тарифом» (малі ГЕС, вітро- та сонячні електростанції), ціна яких буде найбільшою, і вони потребуватимуть суттєвих дотацій з боку держави; штучні бар'єри для входу на ринок як, наприклад, «місцева складова», яка застосовувалася раніше, не мають створювати дискримінаційні умови входу на ринок електроенергетики інвесторів.

На думку бізнесу, збереження монопольного права ДП «Енергоринок» продавати згенеровану електроенергію постачальникам призводить до подальшої відсутності конкуренції на ринку та неможливості запровадження ринкових законів щодо формування цін на електричну енергію; непрозорі рішення НКРЕКП щодо регулювання гуртового ринку електроенергії позбавляють електрогенеруючі компанії (окрім ТЕС) можливості вести свою діяльність в умовах конкуренції та забезпечувати інтеграцію української та європейської енергосистем; переведення Бурштинської ТЕС на загальне тарифоутворення (передбачає зниження тарифу) без урахування режиму роботи в ENTSO-E може призвести до її недофінансування, що негативно позначиться на можливості виконувати вимоги європейської мережі системних операторів, дестабілізує роботу Бурштинського енергоострова; для промислових споживачів та деяких виробників електроенергії нова модель енергоринку відкриє великі перспективи, тоді як для інших, навпаки, стане згубною, якщо державний регулятор в особі НКРЕКП не буде штучно обмежувати обсяги закупівель за прямими договорами; необгрунтоване збільшення коефіцієнтів «зеленого» тарифу може створювати переваги для окремих об'єктів господарювання, що послаблюватиме конкуренцію на ринку альтернативної електроенергетики.

■ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

На сьогодні правові засади зміни інституційного середовища остаточно не визначені та не схвалені. Основні принципи планується закріпити у Законах України «Про відокремлення окремих видів

діяльності в електроенергетиці», «Про ринок електричної енергії» і «Про Національну комісію з регулювання енергетики і комунальних послуг», Кодексі електричних мереж, проекти яких розроблено Міненерговугілля.

Постановою НКРЕКП «Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню» від 26.02.2015 № 220 запроваджене поетапне підвищення зазначених тарифів.

04.06.15 ВРУ прийняла законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії» №2010-д (направлено доручення щодо аналізу застосування (16.07.2015)).

■ НАСЛІДКИ РЕФОРМИ

Намітилася слабка тенденція до зростання обсягів виробництва електроенергії в Україні у липні 2015 р., які порівняно з червнем зросли на 1,3% - до 12,6 млрд кВт/год.; порівняно з аналогічним періодом 2014 року вони скоротилися на 12,8%. Незважаючи на складнощі функціонування ОЕС України, які виникають внаслідок ситуації на Донбасі та в АПК, темпи і зміст реформи електроенергетики зазнають критики як з боку експертного громадського середовища, так і з боку бізнесу. Лібералізація ринку електроенергії і синхронізація енергетичної системи України з об'єднанням енергетичних систем країн ЄС ENTSO-E залишаються віддаленою перспективою.

За оцінкою Енергетичного Співтовариства, одним із проблемних питань залишається також відсутність механізму захисту споживачів, який би відповідав критеріям *aquis communautaire* щодо надання інформації, контрактних зобов'язань та якості послуг.

Не вирішені практичні питання щодо погашення заборгованості підприємств ПЕК, принципів корпоративної реструктуризації розподільчих і постачальних підприємств у контексті підготовки до розподілу видів діяльності на ринку, дефіциту потужності ОЕС на рівні 2 000 МВт та спрямування місцевої генерації на експорт, розробки стратегії розвитку енергомереж України у середньостроковій перспективі для ідентифікації та усунення перешкод інвестуванню в розвиток енергетики, визначення економічно обґрунтованих та «прозорих» тарифів, тіньового обігу електроенергії.

Відтак, одним із найбільш відчутних короткострокових наслідків можна вважати підвищення тарифів на електроенергію, спрямоване на наповнення держбюджету та стабілізацію фінансового стану її виробників. Водночас, зберігається заборгованість за спожиту електроенергію, рівень розрахунку за яку складає до 92%, основні неплатники – водоканали.

У довгостроковій перспективі ситуація може ускладнитися додатковими витратами з держбюджету для модернізації інфраструктури. За попередніми оцінками, представленими на Міжнародній науково-практичній конференції „Вугільна теплоенергетика: проблеми реабілітації та розвитку» (17-19.09.2015), реконструкція діючих енергоблоків ТЕС і ТЕЦ потребує 3,6 млрд євро, будівництво нових блоків ТЕС - 16,4 і ТЕЦ - 4,6 млрд євро.

Без вирішення порушених питань і удосконалення відповідної правової бази для розвитку електроенергетики та суміжних галузей реформа не матиме довгострокового ефекту і ситуація у цій сфері погіршуватиметься на тлі загальноекономічної рецесії у державі. Подальше підвищення тарифів може призвести до зростання заборгованості за спожиту електроенергію, негативний ефект якого може бути мінімізований за рахунок удосконалення механізму балансування електричної енергії та її резервів за найнижчими цінами для споживачів.

ВУГІЛЬНИЙ СЕКТОР

■ ПОСТАНОВКА ЦІЛЕЙ

Цілі визначені недостатньо чітко, оскільки підхід щодо реформування галузі можна розглядати спрощеним у зв'язку з прагненням влади вирішувати питання шляхом скорочення витрат без запровадження дієвих механізмів підвищення ефективності виробництва. Найбільш структурованими є цілі щодо лібералізації вугільного ринку.

Основним напрямом реформування вугільного сектору є реорганізація виробничої бази, запровадження механізмів підтримки та лібералізація ринку.

■ ПАРАМЕТРИ РЕФОРМИ

У контексті наведених цілей параметри реформи потребують суттєвого доопрацювання для забезпечення комплексного підходу до

вирішення питань вугільної галузі. Відсутність розроблених критеріїв, зокрема щодо відбору інвесторів при приватизації шахт, оцінки негативних наслідків при ліквідації шахт, результативності заходів з підвищення соціальної захищеності працівників галузі та оптимізації форм і обсягів державного регулювання та підтримки галузі, а також з демонополізації вугільного ринку, унеможлиблює формування чітких пріоритетів реформи.

Відтак, заплановані у Плані заходи є недостатніми за рівнем їх конкретизації, а їх реалізація може не забезпечити послідовності реформи. На сьогодні основними завданнями є: приватизація всіх вугледобувних підприємств, ліквідація або консервація усіх неприватизованих шахт, соціальна підтримка працівників і відповідних територій, оптимізація державної підтримки галузі, лібералізація вугільного ринку. Відповідні виконавці та строки визначені.

■ ВІДПОВІДНІСТЬ ПОТРЕБАМ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Пріоритети реформи не відповідають потребам усіх заінтересованих сторін. Державні інтереси розглядаються як першочергові з точки зору прагнення до зменшення навантаження на державний бюджет у середньостроковій перспективі, що не передбачає створення належних умов для модернізації вугільної інфраструктури, ефективного розвитку виробничих потужностей та розробки програм імпортозаміщення вугілля, соціальної адаптації працівників.

На думку громадськості, основними ризиками для учасників реформи є такі: держава може отримати економічний зиск від пільгового розпродажу неприбуткових шахт за умови запровадження механізму гарантування інвестором виконання всіх своїх зобов'язань; на сьогодні не розроблена процедура захисту інтересів і адаптації до нових економічних умов шахтарів після ліквідації шахт; соціальні проблеми шахтарів та їх сімей загострюватимуться без проведення ефективних економічних реформ і підвищення життєвого рівня населення держави у цілому.

Оцінка ділових кіл щодо дотримання інтересів заінтересованих сторін полягає в тому, що приватизація шахт відкриває для компаній шлях доступу до вугільних родовищ; в умовах економічної кризи в державі інвестори не матимуть стимулів для розвитку вугледобувних

об'єктів; українським гірничодобувним компаніям необхідна додаткова підтримка держави для розвитку зовнішніх інвестиційних відносин; участь виробників, постачальників та споживачів вугільної продукції у біржовій торгівлі підвищуватиме рівень конкуренції на ринку.

■ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Правове поле для реформування вугільної галузі залишається незрозумілим. Схвалено: постанову КМУ «Про проведення прозорої та конкурентної приватизації у 2015 році» від 12.05.2015 № 271, де визначено актуалізований перелік вугледобувних об'єктів, що підлягають приватизації у 2015 році (26 об'єктів); розпорядження КМУ «Про ліквідацію деяких збиткових вугледобувних підприємств» від 8 липня 2015 р. № 696; розпорядження КМУ «Деякі питання управління корпоративними правами держави Кабінетом Міністрів України» від 4 червня 2015 р. № 591 (ліквідація «НАК «Вугілля України»).

Передбачається, що дієві засади реформи буде визначено у Концепції реформування на 2015-2020 р. та засади реорганізації державних вугледобувних підприємств і Законі України «Про державну підтримку вугільної промисловості», проекти яких розроблено Міненерговугілля.

■ НАСЛІДКИ РЕФОРМИ

Наявність дефіциту вугілля в державі на рівні 1,3 млн т. (потреби 3,2 млн т.), невирішення питань виробництва і імпортозаміщення на тлі підвищення соціальної напруги серед шахтарів вказують на відсутність ефективної реформи галузі, що ускладнюється проведенням АТО на Сході держави. Рішення про приватизацію шахт в таких умовах і відсутність інвесторів, які можуть брати в ній участь, на практиці може означати фактичну ліквідацію шахт.

У контексті реалізації рішення про ліквідацію окремих шахт не розроблена програма підтримки регіонів, економіка яких значною мірою залежить від цих шахт. Зокрема, не розглядаються питання про створення спеціальних економічних режимів і нових робочих місць, оптимізації податкового навантаження на мешканців і малий бізнес. При цьому, експерти вважають, що ліквідувати або консервувати потрібно лише ті шахти, які мають промислові запаси менші, ніж необхідно для повернення інвестицій на їх модернізацію.

На сьогодні наслідки реформи можна оцінювати лише з точки зору підготовки нових та впровадження відповідних нормативно-правових актів, які мають закласти правові основи для системного вирішення проблем бюджетного фінансування галузі, затримок із виплатою заробітної плати шахтарям, модернізації виробництва та лібералізації ринку. У разі реалізації запланованих заходів очікується, що фінансова ситуація в галузі може стабілізуватися за рахунок скорочення державних витрат, зокрема після приватизації та ліквідації шахт, зменшення кількості працівників, залучення інвестицій та запровадження ринкових механізмів ціноутворення. Це має дозволити компенсувати негативні наслідки від скасування дотацій у вугільну галузь у 2015 р. (у 2014 р. - 11 млрд грн., у 2013 р. - 13 млрд грн.).

Навантаження на державний бюджет має також зменшитися після забезпечення державних потреб у вугіллі за рахунок вітчизняного виробництва і відмови від дорогого імпорту. За оцінками Міненерговугілля, збільшення видобутку вугілля у 2 рази можна досягти при вкладенні 500 млн грн., а при нинішній ситуації щомісяця збитки вугільних шахт становлять 250 млн грн.

Довгострокова перспектива залучення приватних інвестицій у вугільну галузь за відсутності в Україні стабільного законодавства, зокрема податкового, екологічних ризиків виробництва, зростання частки атомної генерації у загальному обсязі електричної енергії та розвитку енергозберігаючих технологій є малоюмовірною. За рахунок приватизації шахт зростання інвестицій у вугільну галузь матиме середньостроковий ефект.

Основний підхід до вирішення питання модернізації шахт доцільно реалізовувати за рахунок заходів щодо зниження собівартості виробництва і виведенні шахт на рівень самоокупності. Розвиток біржової торгівлі як інструменту формування ринкової ціни на продукцію та підвищення конкуренції на ринку також сприятиме покращенню фінансових показників шахт. Збільшення рівня продажів забезпечуватиметься також після підвищення якості вугілля (теплотворна здатність, знижені вологість, зольність і вміст сірки).

Подальша лібералізація вугільного ринку та усунення державної монополії ДП «Вугілля України» підвищать конкуренцію серед його

учасників, що дозволить споживачам використовувати продукцію на вигідних умовах з урахуванням її якісних та цінових характеристик. Ситуація може змінюватися в залежності від подій на Донбасі, де розташовані 55 непідконтрольних Україні шахт (до початку АТО під управлінням Міненерговгілля перебували 90 шахт).

ЯДЕРНО-ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

■ ПОСТАНОВКА ЦІЛЕЙ

Загальна ціль визначена чітко - розвиток існуючих та створення нових елементів ядерно-паливного циклу.

■ ПАРАМЕТРИ РЕФОРМИ

З метою досягнення зазначеної цілі визначено ряд конкретних завдань, основними з яких є: підвищення безпеки ядерних реакторів і продовження термінів їх

експлуатації; будівництво реакторів нового покоління; будівництво сховища відпрацьованого ядерного палива; перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему. Визначено відповідальні за їх виконання ЦОВВ та строки.

Водночас, ці завдання не є новими і для того, щоб задовільнити сьогоденні потреби галузі та закласти основи для її розвитку їх реалізація має забезпечуватися з урахуванням передового міжнародного досвіду, зокрема сторона ЄС підкреслює пріоритетність розвитку співробітництва у рамках окремих угод.

■ ВІДПОВІДНІСТЬ ПОТРЕБАМ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

До 2020 року в Україні спливає термін проектної експлуатації 9 атомних енергоблоків, що вказує на необхідність комплексного вирішення державою проблем безпеки ядерної енергетики та виділення для цього з держбюджету необхідних коштів. В умовах економічної кризи держава може виявитися неспроможною акумулювати необхідні кошти без зовнішніх запозичень.

За оцінками експертів, існує ліміт щодо частки виробництва АЕС в енергобалансі України на рівні 50%, суттєве перевищення якого за рахунок зниження об'ємів споживання електроенергії ТЕС і ГЕС може призвести до неможливості регулювання перепадів у

денному споживанні. Недотримання такого підходу може знизити рівень конкуренції на ринку електроенергії та заважати його лібералізації.

В умовах відмови України від послуг РФ з добудови двох енергоблоків ХАЕС і скорочення поставок російського ядерного палива представники компаній США та ЄС відзначають перспективність співробітництва з Україною в ядерній галузі. Зокрема компанії «Westinghouse» і «AREVA» мають намір постачати свою продукцію, технології та послуги (паливо, технології цифрового управління, послуги по інспекції та з модернізації та переобладнання АЕС) у рамках відповідних контрактів. Американська корпорація «Holtec International» має намір спорудити в Україні Централізоване сховище відпрацьованого ядерного палива (ЦСВЯП), завершити у липні 2016 р. будівництво другої черги «сухого» сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів РБМК Чорнобильської АЕС (СВЯП-2).

Відтак, реформування ядерно-енергетичного сектору з точки зору запровадження нових безпечних технологій та підготовки до створення замкнутого паливно-ядерного циклу відповідає інтересам як держави, так і приватних компаній. Перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему можна розглядати як окремий пріоритет державної політики у цій сфері, особливістю реалізації якого є необхідність залучення міжнародної спільноти для акумулювання значних фінансових ресурсів.

■ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

На сьогодні немає законодавчо-закріплених пріоритетів розвитку галузі на середньо і довгострокову перспективу. За інформацією Міненерговугілля, розроблено проект Концепції розвитку атомно-промислового комплексу України на 2016 – 2020 роки.

■ НАСЛІДКИ РЕФОРМИ

Короткостроковими результатами реформи можна вважати такі: завантаження дослідної партії ТВЗ-WR на енергоблок № 3 ЮУАЕС, підписання договору на збагачення урану з компанією «AREVA», а також, опосередковано, створення умов для залучення інвестицій у галузь (за інформацією Міненерговугілля, сума складає майже 60 млрд грн.).

Водночас, за оцінками експертів, в Україні не використовується консервативний підхід при прийнятті важливих для національної безпеки рішень, який мав би передбачати проведення аналізу найгіршої ситуації на АЕС, яка може статися. Не проаналізовано рішення про подальшу експлуатацію першого енергоблоку Південноукраїнської АЕС у 2013 р., що підвищує ризики його роботи. При цьому, заслуговує на увагу діяльність, спрямована на реалізацію заходів, що були визначені за результатами «стрес-тестів» діючих АЕС та представлені в таблиці 1.1 Частини IV «План впровадження заходів з підвищення безпеки» Національного плану дій за результатами «стрес-тестів» (2013 р). У рамках впровадження системи контролю водню в ГО (герметичне огороження) для запроектованих аварій на ЮУАЕС-1 та РАЕС-1,2 виконано монтаж системи, внесені зміни в експлуатаційну документацію та розроблена інструкція з експлуатації системи, проведено навчання персоналу.

У контексті вирішення питання зі зберіганням радіоактивних відходів у 30-кілометровій зоні Чорнобильської АЕС, де зосереджено майже 95 відсотків всіх радіоактивних речовин в Україні, основним пріоритетом є підготовка до перевезення пошкодженого відпрацьованого ядерного палива із БВ (басейн витримки) енергоблоків 1 та 2 сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП-1), а також впровадження заходів з підвищення безпеки СВЯП-1.

Очікується, що наведені пріоритети можуть бути реалізовані у середньостроковій перспективі, однак заходи з їх реалізації передбачають значне державне фінансування. Це може обумовити затримки в отриманні позитивних результатів реформи та збільшення дефіциту державного бюджету. Крім того, довгострокові показники функціонування атомної енергетики можуть засвідчити зниження її конкурентоспроможності в результаті скорочення державної підтримки, зростання собівартості виробництва атомної електроенергії та посилення антиядерних настроїв у суспільстві через збільшення екологічних ризиків.

ЗАГАЛЬНОІНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

■ ПОСТАНОВКА ЦІЛЕЙ

У загальному контексті енергетичної реформи важлива роль відводиться інституційному регулюванню, пріоритети якого спрямовані на

створення сприятливих умов для лібералізації ринків, підвищення енергетичної безпеки держави, покращення механізму корпоративного управління, залучення інвестицій тощо.

Даний напрям реформи можна вважати сьогодні достатньо структурованим і його основними цілями є такі: забезпечення прозорості енергетичних ринків та підвищення їх ефективності; удосконалення законодавства та регуляторного середовища для залучення приватних інвестицій в енергетичну галузь; диверсифікація джерел постачання імпортованих первинних джерел енергії та палива для атомних електростанцій; стимулювання енергоефективності для скорочення енергоємності ВВП.

■ ПАРАМЕТРИ РЕФОРМИ

Визначений перелік завдань держави у цій сфері відповідає наведеним цілям і належним чином їх конкретизує. Зокрема, основними з них є: гарантування на рівні закону незалежного статусу регулятора у сфері енергетики; впровадження стандартів Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI); впровадження сучасних європейських стандартів корпоративного управління державними енергетичними компаніями; прийняття оновленої редакції Кодексу України про надра; введення в дію вимоги про обмеження річного обсягу імпорту різних видів енергії з одного джерела на рівні 30 %; зниження енергоємності ВВП на 20 відсотків.

■ ВІДПОВІДНІСТЬ ПОТРЕБАМ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

Реалізація запланованих в інтересах суб'єктів господарювання, споживачів і держави дозволить забезпечити ефективність енергоринку. За оцінкою громадськості, збалансування таких інтересів має відбуватися за рахунок: врегулювання статусу НКРЕКП та дотримання нею прозорої процедури перегляду тарифів для усунення дискримінації окремих учасників ринку та залучення необхідних інвестицій; досягнення політичного консенсусу між Президентом і Главою Уряду щодо надання повноважень з призначення членів регулятора; розвитку діалогу уряду з компаніями та місцевими громадами у рамках впровадження EITI; запровадження корпоративних стандартів в державних компаніях з одночасною лібералізацією енергоринку; прозорого конкурсного порядку для набуття права на користування надра-

ми; виконання державою функції моніторингу виконання особливих умов користування надрами; усунення монополій на національному енергоринку.

При цьому, представники бізнесу вважають, що за відсутності рівного захисту прав усіх учасників ринку запровадження механізму фінансування регулятора за рахунок ліцензіатів і внесків підприємств призведе до зниження рівня конкуренції. Приватні компанії зацікавлені також у розвитку співпраці з владою задля покращення правил ринку та інвестиційного клімату в галузі.

Серед інших питань, вирішення яких цікавить бізнес є успішна реструктуризація та підвищення інвестиційної привабливості державних нафтогазових активів; збалансування інтересів держави і приватних компаній для раціонального надрокористування та охорони надр як національного багатства; встановлення оптимального фіскального режиму для видобувних підприємств; розвиток договірних відносин з енергосервісними компаніями.

Порушені питання залишаються на сьогодні невирішеними і тому відповідні проблеми як держави, так і приватних компаній у рамках реформи є остаточно неврегульованими.

■ ВПЛИВ НА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Запровадження в Україні міжнародних стандартів діяльності компаній та Уряду у сфері видобування та транспортування вуглеводнів на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 16.06.15 № 521-VIII матиме ключове значення для розвитку цієї сфери. Зрушеннями у запровадженні оновленої системи корпоративного управління підприємствами можна вважати також зміни до Закону України «Про акціонерні товариства» від 19.03.2015 № 272-VIII і схвалення Плану заходів з реалізації Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, затвердженого розпорядженням КМУ від 27.05.2015 № 662.

Водночас, стратегічними документами для підвищення конкуренції на енергетичному ринку, розвитку власного видобутку вуглеводнів видобутку та зменшення енергозалежності держави від імпортованих

енергоносіїв мають стати Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», новий Кодекс України про надра, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національного плану дій з енергоефективності до 2020 року», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях». Наразі робота над проектами цих документів триває.

■ НАСЛІДКИ РЕФОРМИ

Закладено законодавчі основи для підвищення рівня відповідальності уряду, та приватних компаній у рамках діяльності у видобувній галузі, розширення можливостей громад та створення умов для залучення більш стабільних інвестицій за рахунок приєднання до ЕІТІ.

У контексті диверсифікації джерел постачання енергії збільшено обсяги реверсних поставок газу, підписано договір про інтерконектори з FGSZ (Угорщина), забезпечено постачання ядерного палива з компанією “Westinghouse” (США).

Водночас, на сьогодні балансу інтересів влади і учасників ринку для вирішення питання щодо прозорості та ефективної роботи регулятора не знайдено, зокрема спостерігається тенденція до використання цього інструменту для тиску на бізнес через підвищення тарифів. Дискусійним залишається і питання фінансування учасниками ринку діяльності регулятора, що створює ризики для його незалежності та конкуренції на ринку у цілому. Однією із основних вимог Енергетичного Співтовариства при реорганізації НКРЕКП є також припинення практики застосування інституційних змін для зміни керівного складу цього органу. У зв'язку з цим заходи зі створення інституційних передумов для лібералізації ринку в частині організації роботи регулятора розглядаються як підготовчі без конкретних результатів.

Заходи щодо зменшення енергоспоживання у промисловій, житловій і комунальній сферах, які відбулися протягом останнього року, були обумовлені, переважно, скороченням поставок природного газу з РФ і не мають системного характеру. Зменшення енергоемності ВВП України майже удвічі для досягнення аналогічних показників розвинених держав світу (на рівні 0,2-0,3 кілограма нафтового еквівалента на 1 долар США

з урахуванням паритету реальної купівельної спроможності) залишається одним із головних пріоритетів розвитку національної економіки.

Очікується, що у довгостроковій перспективі позитивний ефект реформи полягатиме у збільшенні відповідних надходжень до держбюджету та купівельної спроможності населення, покращенні бізнес-середовища та надходженні додаткових інвестицій, зростанні рівня конкуренції на енергоринку.

У цілому реформа енергетики в Україні має задовільну оцінку, оскільки не визначена більшість кінцевих показників; стратегічні пріоритети формуються під впливом політичних інтересів; немає дієвого механізму координації заходів на державному рівні та просування громадянських ініціатив при формуванні енергетичної політики; державним рішенням бракує послідовності та системності; провадження міжнародних стандартів декларується за відсутності належних інституційних умов для їх впровадження; спостерігаються прояви дискримінаційного ставлення до окремих учасників ринку; при удосконаленні енергетичного законодавства недостатньо використовується його кодифікація.

Фінансові аспекти цієї реформи також залишаються остаточно невизначеними, оскільки немає узагальнених даних щодо вартості впровадження механізмів розвитку енергоринків, зокрема альтернативної енергетики та енергозберігаючих технологій, довгострокового формування резервних запасів стратегічних енергоресурсів для мінімізації цінових ризиків. Тільки для модернізації енергетичної інфраструктури необхідно понад 30 млрд дол. США, понад 90% із яких – це інвестиційні кошти. У Державному бюджеті України на 2015 рік на впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора для Міненерговугілля передбачено 8901,7 тис. грн. Відтак, слід очікувати, що основним джерелом фінансування реформи має стати виробнича та інвестиційна діяльність суб'єктів господарювання.

МІЖСЕКТОРАЛЬНИЙ ВПЛИВ РЕФОРМИ

Від розвитку енергетики залежать, передусім, такі галузі як охорона навколишнього середовища, транспортна, оборонна та фінансова. Обсяги споживання енергії обумовлюють технологічний прогрес та якість життя в державі.

В Україні переважають традиційні технології виробництва енергії, які призводять до інтенсивного споживання кисню та значних викидів діоксиду вуглецю (CO₂). Найбільший негативний вплив на довкілля мають теплові електростанції (ТЕС), які викидають у атмосферу майже 30% загального обсягу всіх шкідливих промислових відходів. Збільшення періоду експлуатації АЕС підвищує ризики їх безпеки, а умови поводження з радіоактивними відходами не відповідають вимогам екологічної чистоти. Відтак, модернізація теплової енергетики та підвищення безпеки АЕС призведе до покращення ситуації в екологічній сфері.

Відповідно до Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням КМУ від 01.10.2014 № 902, у базовому сценарії розвитку транспортного парку сукупний внутрішній попит на основні світлі нафтопродукти у 2030 році становитиме близько 17,4 млн. т (у тому числі бензин - 6,3 млн т, дизельне паливо - 10,1 млн т, гас - 1 млн т), обсяг споживання електроенергії у транспортному секторі досягне 14 млрд кВт·г. Для досягнення таких показників необхідне підвищення ефективності витрат палива на 25-30 відсотків. Крім того, енергоємність вітчизняної економіки в 3-4 рази перевищує відповідні показники економічно розвинутих країн, що робить Україну чутливою до умов імпортування енергоресурсів. Зниженню цієї залежності сприятиме реалізація заходів з енергозбереження та підвищення енергоефективності, а також розвиток альтернативних видів енергії.

У контексті підвищення обороноздатності держави важливе значення має забезпечення стабільної роботи об'єктів енергетики. Зокрема, Стратегією національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015, існують такі загрози енергетичній безпеці: спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі; недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; криміналізація та корумпованість енергетичної сфери; недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення.

З урахуванням наведеного аналізу реформування окремих секторів енергетики, міжсекторальний вплив від реалізованих у 2014-2015 рр. заходів у рамках енергетичної реформи суттєво не вплинув на по-

казники функціонування зазначених галузей, стимули розвитку яких в умовах економічного спаду, політичної нестабільності та АТО в Донецькій та Луганській областях були обмежені.

Водночас, реалізація заходів з диверсифікації енергоресурсів дозволила значно зменшити залежність від російського природного газу і збільшити реверсні поставки газу з ЄС. Підписанням договору про сполучення транскордонних газопроводів (договір про інтерконектори) між Україною та Угорщиною закладено юридичну основу для операційного співробітництва операторів суміжних газотранспортних систем країн-членів Енергетичного співтовариства, що має сприяти зниженню ризиків енергозабезпечення національних підприємств. У цьому зв'язку важливим кроком стало також підписання Україною Меморандуму про взаєморозуміння щодо спільного підходу до подолання викликів диверсифікації та безпеки постачання природного газу від 10.07.2015, сторонами якого стали, зокрема, ЄС та його окремі країни-члени.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

НАФТОГАЗОВИЙ СЕКТОР

- провести порівняльний аналіз моделей відокремлення видів діяльності - OU (ownership unbundling – одна і та сама особа не може контролювати різні види) і ISO (Independent System Operator – незалежний оператор не є юридичним власником ГТС). За результатами визначити критерії відбору операторів газотранспортної системи, газорозподільної системи, газосховищ та установки LNG;
- забезпечити визначення на законодавчому рівні графіку підготовки узгоджених кодексів газотранспортної системи щодо діючого оператора газотранспортної системи, а також типових кодексів газорозподільних систем, газосховища та установки LNG (правила експлуатації та доступу до газотранспортної системи, газорозподільної системи, газосховища, установки LNG), а також забезпечити залучення заінтересованих сторін до їх публічного обговорення, у т. ч. проектів робочих планів на 2016 рік;

- запровадити з урахуванням інтересів учасників ринку природного газу України та Регламенту ЄС щодо мережевого кодексу балансування газу та мереж передачі (312/2014/EU) український кодекс для цього напрямку діяльності;
- розробити Стратегію використання та розвитку транзитних потужностей ГТС України;
- забезпечити узгодження пріоритетів розвитку нафтогазового сектору України з пріоритетами розвитку Енергетичного союзу ЄС;
- розробити бізнес-план створення газового хабу в Україні;
- визначити способи залучення для роботи на газовому ринку України європейських замовників послуг транспортування та зберігання природного газу;
- розробити програму збільшення потужності газових сховищ та їх модернізації з метою підвищення можливостей з відбору/закачування газу;
- розробити модель узгодження тарифів на природний газ для населення з рівнем їх реальних доходів;
- розробити сценарії оптимізації рівня тарифів на природний газ та податків у газовидобувній галузі для створення економічних умов залучення іноземних інвестицій;
- розробити програму підтримки державних підприємств, значний розмір тарифу в структурі ціни промислової продукції яких робить їх продукцію нерентабельною;
- визначити прозорі критеріїв проведення інвентаризації компаній з ДСД та удосконалення правового режиму їх діяльності;
- забезпечити гармонізацію фіскальних інструментів з базовими принципами і нормативними документами ЄС і міжнародних організацій у сфері видобутку вуглеводів;
- привести рівень ставок рентної плати для підприємств газовидобувної галузі та, зокрема тих які працюють у рамках ДСД, у відповідність до рівня таких ставок у сусідніх європейських державах.

ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

- розробити план заходів щодо демонополізації у сфері виробництва і реалізації електричної енергії;
- запровадити прозорі правила розподілу коштів від продажу електроенергії на оптовому ринку, зокрема припинити практику їх розподілу ДП «Енергоринок»;
- удосконалити методіку розробки прогнозу балансу електроенергії шляхом включення до неї положень щодо необхідності відображення такого балансу у натуральному та вартісному виразах для подолання загроз некерованості електроенергетичної галузі, особливо в опалювальний період;
- провести оцінку існуючого в Україні профіциту потужностей виробників електроенергії та визначити пріоритети щодо будівництва нових електростанцій у середньостроковій перспективі;
- забезпечити належне і своєчасне виконання проекту «Дослідження можливості синхронного об'єднання української і молдовської енергосистем з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E»;
- забезпечити синхронізацію з ENTSO-E з урахуванням пріоритетів ЄС щодо модернізації ринку електроенергії у рамках створення Енергетичного союзу;
- врахувати інтереси всіх учасників ринку під час розробки механізму ціноутворення на електроенергію;
- публічно обговорити структуру тарифів на електроенергію для населення та інших споживачів;
- розробити Стратегію розвитку альтернативної енергетики в Україні та механізм її підтримки.

ВУГІЛЬНИЙ СЕКТОР

- розробити програму оптимізації технологічного циклу виробництва вугілля, менеджменту шахт, гарантування захисту інтересів працівників після приватизації шахт;

- проаналізувати еколого-економічні наслідки ліквідації шахт, у т. ч. ризики порушення гідрологічного режиму, та підготувати пропозиції щодо вирішення проблемних питань;
- запровадити механізм соціальної підтримки працівників вугледобувної галузі на основі вивчення відповідного соціально-орієнтованого іноземного досвіду;
- розробити план заходів з підвищення самоокупності виробництва на державних вугледобувних підприємствах;
- проаналізувати проблеми лібералізації вугільного ринку з точки зору витрат держбюджету і реалістичних часових рамок.

ЯДЕРНО-ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР

- розробити план першочергових заходів щодо підвищення безпеки ядерних реакторів українських АЕС та забезпечення безпечної утилізації ядерних відходів на 2016 рік.

ЗАГАЛЬНОІНСТИТУЦІЙНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

- забезпечити прозорість розробки законопроекту про регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг і врахування пропозицій експертного середовища щодо його редакції;
- підвищити поінформованість суспільства про надходження від надрокористувачів та механізми справедливого розподілу цих коштів;
- узгодити перелік обов'язкових стандартів корпоративного управління для державних підприємств з представниками експертного середовища та бізнесу;
- забезпечити оптимальне застосування адміністративно-правових та цивільно-правових засад законодавчого забезпечення прозорих та недискримінаційних умов надрокористування;
- проаналізувати причини недосягнення цілей Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 роки і, з ураху-



- ванням зобов'язань України щодо адаптації відповідного законодавства ЄС, підготувати пропозиції щодо розвитку державно-приватного партнерства у цій сфері;
- удосконалити інституційні механізми прийняття рішень для підвищення їх прозорості та ефективності.

РЕФОРМА СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Реформа системи органів внутрішніх справ є, напевно, головною ланкою в комплексі заходів із реформування правоохоронних органів України.

Система органів внутрішніх справ, по суті, дісталась Україні у спадок від Радянського Союзу. В 1990 році Законом Української РСР «Про міліцію» була закладена правова основа функціонування сучасної міліції України. Даний закон, звичайно, зі змінами і доповненнями, був до останнього часу основоположним документом її діяльності.

При цьому важливі питання регулювання діяльності міліції розпорешено по декількох законодавчих актах. Так питання структури органів внутрішніх справ і чисельності їх працівників врегульовано Законом України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України», а питання дисциплінарних проваджень — Законом «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України». Закон «Про міліцію» вже давно не відповідає сучасним реаліям не лише концептуально (передусім в аспекті суспільної ролі міліції), а й у більшості своїх приписів. Крім того, вказаним законом значна частина правового регулювання діяльності міліції невиправдано делегована на рівень підзаконних актів Міністерства внутрішніх справ України та Кабінету Міністрів України, якими міліції часто надавалися повноваження, несумісні з положеннями Конституції України та міжнародними стандартами.

За період від моменту прийняття Акту проголошення незалежності України в суспільстві відбулись значні державні та економічні зміни. Поступово розвивалась і набирала існуючих рис система правоохоронних органів, все більше підпадаючи під політичний вплив керівників країни.

Неефективність української системи органів внутрішніх справ пояснюється її невідповідністю сучасним демократичним соціальним, економічним та політичним реаліям.

Відповідно до результатів експертного опитування, проведеного МЦПД у період з липня до вересня 2015 року, 65% респондентів визнали реформу правоохоронних органів найважливішим завданням уряду.

Корупція, здирництво, злочинне зловживання повноваженнями, низька ефективність у боротьбі зі злочинністю — ось основні характеристики міліції. Широкого поширення в суспільстві набула теза, що представники органів правопорядку є скоріше загрозою безпеці громадян, ніж гарантами дотримання останньої.

За часів незалежності України масштабної реформи не відбувалось. З кожною зміною державної влади були спроби модернізувати систему органів внутрішніх справ (усього 9 спроб), однак, як правило, процес реформування щораз переводився в режим «ручного управління» і використовувався для реалізації особистих цілей — міліція завжди використовувалася в якості адміністративного ресурсу і джерела тіньових коштів.

Відповідно до Стратегії розвитку України - 2020 метою державної політики в сфері реформування правоохоронної системи є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Коаліційною угодою визначено формування нової системи Міністерства внутрішніх справ як цивільного органу, що формує державну політику у сферах протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, комплексного управління державним кордоном, протидії нелегальній міграції, цивільного захисту, пожежної безпеки та протидії надзвичайним ситуаціям. В угоді передбачено забезпечення інституційної спроможності МВС щодо формування державної політики у зазначених сферах шляхом створення профільних департаментів. Ще одним пунктом є утворення Національної поліції — центрального органу виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну по-

літику у сфері протидії злочинності та забезпечення громадського порядку, з такою структурою:

- поліція громадської безпеки (єдина патрульна служба та служба дільничних інспекторів);
- кримінальна поліція (оперативно-слідчі органи);
- підрозділи поліції спеціального призначення — уніфіковані підрозділи швидкого реагування, вичерпний перелік функцій яких встановлюється законом;
- судова поліція.

Окрім того, коаліційною угодою та концепцією реформування передбачено включення до структури МВС таких напрямів:

1. Державна прикордонна служба — центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері комплексного управління державним кордоном.
2. Державна міграційна служба — центральний орган виконавчої влади в системі МВС, що реалізує державну політику у сфері протидії нелегальній міграції.
3. Державна служба з надзвичайних ситуацій — центральний орган виконавчої влади в системі МВС, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій.
4. Національна гвардія — військове формування у системі МВС із функціями забезпечення правопорядку.

У свою чергу необхідно відмітити, що державна політика у сфері громадянства і внутрішньої міграції має перейти у відання Державної реєстраційної служби Міністерства юстиції.

Реформу системи органів внутрішніх справ було розпочато у 2014 році. Вона передбачала прийняття чотирьох законів: «Про органи внутрішніх справ», «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги і сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху».

Відповідно до заяв авторів реформи передбачається, що Міністерство внутрішніх справ буде головним органом виконавчої влади,

який сконцентрує в собі координацію та контроль за діяльністю інших елементів системи внутрішніх справ.

Натомість експерти та представники громадськості не розділяють такого оптимізму, вказуючи на значні вади та недоліки даної реформи. Тільки використання інструментів публічної політики, а саме ідентифікації усіх заінтересованих сторін, їх залучення до визначення перешкод для реформи та необхідних політичних рішень, з'ясування їх позицій, мобілізації підтримки прибічників реформи та врахування позицій її опонентів, дозволить уряду обрати оптимальну конфігурацію реформи та забезпечить суспільний консенсус щодо необхідності її проведення.

МЕТА І ЗАВДАННЯ РЕФОРМИ

«Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України — Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики»⁴⁸.

Сутність реформи органів внутрішніх справ України полягає в перетворенні МВС на правоохоронне багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка.

Першочерговими цілями, спрямованими на досягнення цієї мети, є:

- демілітаризація Міністерства внутрішніх справ;
- скорочення значної кількості органів, підрозділів і служб зі спорідненими завданнями та функціями;
- забезпечення ефективної координації діяльності та злагодженої взаємодії Національної поліції, Національної гвардії, прикордонної, міграційної служб, а також служби з надзвичайних ситуацій під політичним керівництвом МВС;

⁴⁸ Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1433760210972984>

- законодавче визначення оновленої загальної структури МВС, структури і чисельності, завдань та повноважень органів внутрішніх справ та інших умов їх діяльності, пріоритетами якої є виконання соціально-сервісних функцій;
- деполітизація діяльності органів і служб, підконтрольних МВС, їх автономізація та оптимізація;
- усунення дублювання функцій апаратів, відомчих підприємств, установ та організацій;
- запровадження європейської моделі підготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів внутрішніх справ, застосування єдиних уніфікованих стандартів правозастосовної підготовки, спрямованої на підвищення ефективності взаємодії між органами внутрішніх справ різних держав-учасниць Європейського Союзу;
- розроблення дієвих засобів та механізмів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ та окремого правоохоронця;
- підвищення довіри населення до діяльності органів внутрішніх справ, а також авторитету працівника органу внутрішніх справ;
- підвищення ролі інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в заходах забезпечення прав і свобод населення;
- налагодження тісної співпраці з населенням та місцевими громадами⁴⁹.

Завдання, завдяки яким планується досягнення цілей:

- повна переатестація особового складу;
- зміна керівників як центральних, так і регіональних управлінь МВС;
- скорочення управлінського апарату (міських управлінь);
- реорганізація підрозділу спецпризначення;
- створення та розгортання роботи патрульної поліції як повноцінної структури забезпечення громадського порядку;
- формування підрозділу по боротьбі зі злочинами в кіберпросторі за новими принципами;

⁴⁹ Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221414>

- реорганізація підрозділу по боротьбі з економічними злочинами;
- ліквідація підрозділу по боротьбі з незаконним обігом наркотиків;
- створення експертної служби, незалежної від обласних і районних начальників вертикально, тобто повністю з прямим підпорядкуванням міністру;
- реформування Національної гвардії, яка буде комплектуватися на основі професійних вимог виключно з добровольців;
- добровольчі батальйони МВС із часом будуть розформовані, а їх учасники перейдуть до професійних структур поліції і Нацгвардії.

Удосконалення функціональної структури поліції спрямоване на розмежування компетенції й усунення дублювання повноважень, визначення функцій та оптимальної чисельності Національної поліції, ліквідацію ряду структур: підрозділів транспортної міліції з передачею їх функцій територіальним органам Національної поліції; спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю з покладенням їх функцій на підрозділи Державного бюро розслідувань; ветеринарної міліції, що дублює функції ветеринарних та фітосанітарних служб; ДАІ із передачею її функцій забезпечення безпеки дорожнього руху єдиній патрульній службі; Державної служби охорони МВС; а також перегляд статусу міліції у справах дітей відповідно до вимог міжнародного права та демократичних стандартів.

Відсутня детальна, покрокова дорожня карта здійснення реформи (план реалізації) у вигляді єдиного системного і цілісного документа. Загальне бачення реформування спирається на зміни тільки в деяких найбільш проблемних підрозділах, робота яких найбільш помітна для суспільства.

У даному випадку відсутність детальної дорожньої карти не дозволяє визначити параметри та обсяги реформи, сформулювати показники її оцінки. Відсутність «зеленої» книги проблем та «білої» книги рішень не дозволяє провести паралелі між існуючими проблемами та запропонованими рішеннями.

За своєю будовою реформа є безсистемною. Це можна пояснити бажанням авторів швидше її реалізувати, однак є гостра необхідність чітко прописати кожен елемент реформи.

Незважаючи на запит суспільства в кардинальній та всеохоплюючій реформі, з наведених вище цілей та завдань можна зробити висновок, що владою обрано поступовий, обережний шлях реформування. Головними проміжними індексами успішності стануть вирішення питань кадрової політики, особливо заміщення посад керівників у центральному апараті та керівників регіональних (районних/обласних) управлінь. На практиці значна кількість керівних призначень здійснюється на основі політичних домовленостей, а не за чітко визначеними регламентними вимогами та професійними критеріями.

У процесі боротьби з тотальною корумпованістю системи внутрішніх справ підрозділом, на якому потрібно було б зосередити особливу увагу, є безумовно служба внутрішньої безпеки. Створити, за європейськими зразками, абсолютно незалежний від керівництва МВС орган контролю. Натомість існуючі документи з реформування не містять запланованих заходів у даному напрямі.

Ще одним складним для реформаторів завданням стане перезапуск органів слідства. Якщо за короткий період часу можна сформувати підрозділ патрульної служби з переважно нових кадрів, то підготувати досвідчених слідчих за два-три місяці неможливо. Нагадуємо про вимогу, зазначену в положеннях коаліційної угоди, про оновлення особового складу на 70%.

У контексті цього потрібно мати чіткий план реформування системи професійної освіти та підготовки. Реформа вже здійснюється, майбутні співробітники МВС мають відповідати новим вимогам, але по всій країні в профільних ВНЗ триває навчання/підготовка за старою системою. Реформа передбачає нові рівні технічного забезпечення МВС, що потребує як значних фінансових ресурсів, так і наявності відповідних навичок у співробітників. Поки громадськість не побачила, які саме практичні кроки передбачається здійснити в цьому напрямі.

Головним завданням уряду є не стільки зміна окремих процесів та оновлення особового складу — в першу чергу це створення повністю нової системи управління. Важливо брати на озброєння окрім європейських принципів відбору особового складу ще і західну модель управління. Нормативну базу треба адаптувати під завдання і цілі. Ця кропітка праця, яка є складовою частиною реформи, має стати її пріоритетом.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України, визначаються такі проблеми:

- **надзвичайно високий рівень корупції:** більша частина діяльності міліції спрямовується не на виконання покладених на неї обов'язків, а на самозабезпечування й особисте збагачення керівників усіх рівнів шляхом протиправного позбавлення співгромадян належної їм власності. Крім того, украї розгалуженою стала система внутрішньої корупції з практикою «тарифів», що охопила практично всі сфери діяльності працівників ОВС, — від надання відпустки або вихідного до отримання чергового звання, посади чи відомчої відзнаки;
- **низький рівень довіри громадян до міліції:** суспільство сприймає співробітників органів внутрішніх справ як загрозу власній безпеці через систематичні випадки з боку міліціонерів, пов'язані із діями з недотримання прав людини, погрозами, фізичним та психологічним тиском, побоями, тортурами, жорстоким та нелюдським поведінням і навіть випадками смерті затриманих під час перебування у відділеннях міліції; існує зневіра у професійних якостях міліціонерів, у їх здатності захистити права та майно окремо взятого громадянина;
- **застаріла структура МВС та система відомчого управління;**
- **дублювання функцій різних підрозділів МВС;**
- **завищена чисельність співробітників;**
- **мілітаризована модель діяльності:** як наслідок жорстока та нелюдська поведінка по відношенню до громадян;
- **високий вплив на діяльність політичних сил:** органи системи внутрішніх справ давно є інструментом у політичних розборках;
- **низький рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення МВС:** навіть на рівні загальних потреб, таких як канцтовари, паливо тощо, співробітники МВС у більшості випадків мають забезпечуватися самостійно, умови праці персоналу МВС залишаються вкрай незадовільними: відсутня необхідна кількість приміщень, оргтехніки, навіть меблів;

- **низькій рівень оплати праці та соціального забезпечення співробітників МВС, порушення трудового законодавства в частині тривалості робочого дня і дотримання вимог щодо надання вихідних днів та відпусток:** відсутність забезпечення практичного соціального захисту працівників, недосконала система оплати, коли майже 30% зарплати підлеглих залежить від суб'єктивного ставлення до них керівника. Недоліки управління призводять до непропорційного функціонального навантаження, коли, наприклад, на одного дільничного інспектора міліції в середньому припадає 3 тисячі мешканців міста або 2,2 тисячі жителів сільської місцевості. Укоренилася невідрядна практика тривалості робочого дня понад 12 годин на добу, невикористання всіх вихідних днів у місяці для значної частини персоналу. Майже третина працівників не відпочиває у вихідні дні.

Безперечно, визначені владою недоліки функціонування системи органів внутрішніх справ дійсно існують, проте з точки зору перешкод для досягнення мети реформи органів внутрішніх справ вони є симптомами однієї принципової проблеми. Цією проблемою є **невідповідність існуючої системи політичним, економічним та соціальним реаліям сучасної України:**

- система управління МВС практично не змінювалась протягом 25 років, і з точки зору центру сервісних/адміністративних послуг для громадян вона залишається на рівні початку 90-х;
- в умовах економічного розвитку та росту побутових потреб населення соціальне забезпечення та рівень оплати праці співробітників МВС протягом більше ніж двох десятиліть залишалися на надзвичайно низькому рівні, фактично провокуючи корупцію та зловживання повноваженнями;
- якісне оновлення кадрів не відбувається, адже потрапляючи до закритої, корумпованої системи МВС, нові співробітники протягом короткого періоду мають або інтегруватись у неї, або звільнитись;
- надзвичайно високий рівень корупції за всіма напрямками роботи МВС (адміністративні послуги, оперативно-розшукова діяльність, робота дорожньої автоінспекції та інше) та на всіх рівнях

самого міністерства (від дільничного і до високопосадовців міністерства) існує внаслідок заінтересованості керівництва в наявності корупційної складової в діяльності МВС та неспроможність служби внутрішньої безпеки боротися з порушеннями на найвищому рівні;

- низькій професійний рівень — несприятливі умови під час несення службових обов'язків для підвищення кваліфікації, серед яких: висока завантаженість, відсутність умов для теоретичного і практичного навчання (тренінгові програми, центри підвищення кваліфікації, міжнародні програми обміну та стажування тощо), відсутність як такої необхідності в рості професійних якостей через корумпованість системи кар'єрного зростання і незалежність розміру оплати співробітника від рівня знань, навичок і вмінь;

ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ

Єдиної публічної офіційної позиції щодо ціни нероблення реформи органів системи внутрішніх справ не існує. Заяви представників уряду вказують на наступні короткострокові наслідки відмови від реформи:

- збільшення суспільної напруги;
- погіршення криміногенної ситуації по країні;
- загальний ріст рівня корупції по країні.

Ціна нероблення реформи для України є високою і напряду загрожує державності. Корумпованість чиновників і представників правоохоронних органів стала причиною розгулу сепаратизму в Криму та Донбасі. Громадськість, яка за часів Майдану навчилася у короткі строки мобілізуватись і ефективно діяти, рішуче налаштована не миритись з будь-якими негативними проявами з боку правоохоронців. Як наслідок — загроза повторення силових протистоянь.

Та в першу чергу відсутність реформ спричинить зменшення інвестиційної привабливості різних секторів української економіки, а відтак система взаємовідносин між суспільством і державою залишиться незмінною від часів попередньої влади.

РІШЕННЯ

Реформування системи органів внутрішніх прав передбачає наступні основні кроки:

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ РІШЕННЯ

Основа нормативно-правових рішень складають чотири основні закони: «Про органи внутрішніх справ» (заветовано президентом), «Про Національну поліцію», «Про сервісні послуги і сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», які передбачають:

- розроблення законопроектів щодо перерозподілу та скорочення чисельності персоналу шляхом реформування служб та бюрократичного апарату;
- розроблення програми політики прозорості МВС у сфері інформування населення;
- розроблення та запровадження обов'язкового маркування для всіх типів форменого одягу, що полегшить ідентифікацію працівників ОВС;
- закріплення на законодавчому рівні «дорожньої карти» реформування (завдання, цілі, види та строки діяльності, очікувані результати, індикатори якості);
- розроблення та нормативне закріплення системи деталізованих обмежень для персоналу, алгоритмів професійної поведінки в стандартних та нестандартних ситуаціях;
- запровадження додаткових заходів щодо забезпечення прав затриманих та заарештованих осіб (обов'язковий незалежний медичний огляд, індивідуальні пакети для зберігання речей, дозвіл на контрольоване користування телефоном, своєчасне отримання інформації щодо безоплатної правової допомоги);
- запровадження нових стандартів фізичної та вогневої підготовки персоналу, що передбачають максимальне наближення тренувань та випробувальних тестів до реальних умов несення служби

- з одночасним пріоритетом спричинення мінімальних ушкоджень особам, до яких застосовуються сила, спеціальні засоби або табельна зброя;
- запровадження нових критеріїв оцінки ефективності роботи МВС, серед яких найбільш суттєвими є: швидкість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян із персоналом МВС, активність поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітність заходів із метою зміцнення правопорядку, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації;
 - розроблення чітких та зрозумілих правил взаємодії різних служб для вирішення проблем на національному та регіональному рівнях;
 - запровадження процедури регулярної оцінки діяльності МВС та криміногенної ситуації за допомогою опитувань громадської думки;
 - запровадження ідеології та моделі community policing у роботі з населенням, створення громадської поліцейської академії.

ІНСТИТУЦІЙНІ РІШЕННЯ

- створення національної поліції як основного виконавця функцій поліції та охорони громадського порядку із службами дільничних інспекторів та патрульної поліції як основних, що концентрують до 70% персоналу Служби;
- розроблення нових підходів до змісту, форм та методів роботи дільничних інспекторів, обсягу їх робочого навантаження та норм забезпечення;
- формування та нормативне закріплення статусу і функцій універсального спецпідрозділу;
- об'єднання патрульної служби та ДАІ з метою створення мобільної патрульної служби;
- запровадження єдиної системи електронного документообігу із сучасними механізмами її захисту, уніфікованими базами даних, системою планування поточної робочої діяльності та дистанційного контролю за якістю роботи окремих виконавців;

- запровадження інформаційних технологій та створення принципово нового аналітичного підрозділу МВС для багатофакторного аналізу оперативних даних, забезпечення процесу прийняття стратегічних рішень, планування діяльності МВС;
- запровадження відеофіксації першого допиту затриманого та єдиного електронного протоколу (custody records), що містить інформацію про затриману особу, на всіх етапах – затримання, переміщення, зміна статусу тощо;
- запровадження формування добровільних народних дружин і груп волонтерської підтримки із соціальних питань (наприклад, робота з підлітками та неблагополучними сім'ями);
- установа системи відеофіксації в автомобілях ДАІ, підрозділах ОВС та громадських місцях;
- розроблення сучасної європейської моделі освіти МВС за ступеневим принципом з коледжами як основними закладами освіти; реформування діяльності Академії МВС, що здійснює підготовку керівників вищої ланки всіх служб, які входять до складу МВС;
- завершення основного перерозподілу та скорочення чисельності персоналу з урахуванням європейських практик (300 поліцейських на 100 тисяч населення);
- реформування підрозділів внутрішньої безпеки з пріоритетом на профілактику правопорушень та запровадження періодичної перевірки персоналу на предмет дотримання правил доброчесності, професійної непідкупності та невживання наркотичних речовин.

ФІНАНСОВІ РІШЕННЯ

- проведення аудиту матеріально-технічної та фінансової забезпеченості ОВС України з метою виявлення системних проблем для подальшого формування бюджету МВС та захисту прав персоналу;
- розроблення нормативної бази та механізмів зміни 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 та корупційних схем;

- зменшення витрат на бюрократичні потреби та управлінський апарат за рахунок запровадження інформаційно-комунікаційних технологій управління та проведення аудиту матеріально-технічної та фінансової забезпеченості ОВС України;
- розроблення підходу до формування бюджету МВС, чим забезпечується належне фінансування.

АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ

■ ЗАКОНОПРОЕКТ «ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ»

В альтернативній концепції реформи органів внутрішніх справ народний депутат Юрій Луценко (Блок Петра Порошенка) 12.01.2015 року зареєстрував у Верховній Раді законопроект № 1692 «Про Національну поліцію» (згодом було відкликано), в якому запропонована нова градація правоохоронних підрозділів, що складається із 7 видів:

- кримінальна поліція — працюватиме у сфері розслідування кримінальних злочинів;
- поліція громадського порядку — підрозділ відповідатиме за масові акції і громадську безпеку;
- транспортна поліція — захист безпеки на залізничних лініях, вокзалах, портах, аеропортах;
- дорожня поліція — аналог Державтоінспекції (ДАІ);
- поліція охорони — надання послуг з охорони людей, вантажів, будівель і т.д.;
- судова поліція — з метою виконання завдань судових приставів і охорони приміщень судів.

Крім того, автори пропонують дати МВС повноваження створювати з дозволу Кабінету Міністрів спеціальні підрозділи поліції «для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, що мають особливе значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи». Якщо оцінювати з позицій діючого закону «Про міліцію», то йдеться про нинішню спеціалізовану міліцію.

Передбачається, що міністр внутрішніх справ перетвориться на політичну фігуру, а справжнім керівником правоохоронних органів стане

начальник Національної поліції. Пропонується, щоб його кандидатуру подавав глава МВС, а Кабінет Міністрів призначав на посаду, укладаючи контракт строком на 5 років (трьох заступників начальника призначає сам міністр за поданням керівника Національної поліції і теж строком на 5 років). Та й сама поліція, за ідеєю авторів, має перетворитися на центральний орган виконавчої влади.

Для вирішення кадрових питань автори пропонують створити такий колегіальний орган як Поліцейська комісія. Вона проводитиме спецперевірку при прийнятті на роботу в поліцію, організовуватиме конкурси для призначення на посаду і проводитиме дисциплінарні розслідування щодо поліцейських. Тобто, якщо говорити звичними для нас термінами, йдеться про міліцію внутрішньої безпеки. А комплектувати склад поліції пропонується з громадян України віком від 18 до 35 років, придатних за станом здоров'я і підходящих з точки зору особистих якостей та професійної підготовки. В окремих випадках проект дозволяє робити винятки та приймати на службу громадян віком старше 35 років. Встановлюється і перелік виключень, що не дають права на службу, — починаючи з наявності судимості та притягнення до кримінальної відповідальності, якщо справа була закрита за nereабілітуючими обставинами, і т.д.

Однозначно не може бути позитивно сприйнята ідея наділити поліцію правом безперешкодно і безкоштовно отримувати від приватних і державних компаній, а також громадських організацій і партій будь-які відомості, у тому числі і такі, що представляють комерційну, банківську і страхову таємницю. Автори проекту «Про Національну поліцію» пропонують дати поліцейським право вимагати будь-яку інформацію, якщо поліція вважатиме, що вона потрібна для перевірки заяв і повідомлень про злочини.

■ ЗАКОНОПРОЕКТ «ПРО ПОЛІЦІЮ І ПОЛІЦЕЙСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Проект № 1692-1 внесено 27.01.2015 року (згодом було відкликано) народними депутатами Віктором Чумаком, Оксаною Сироїд, Оленою Сотник, Павлом Костенком, Ігорем Луценком, Русланом Сидоровичем та Віталієм Купрієм.

Цей проект розроблено протягом 2014 року спільно експертами робочої групи з реформування органів правопорядку Реанімацій-

ного пакету реформ, експертами із Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та народними депутатами України.

Проектом закону планується встановити основи для ефективної єдиної структури всіх органів, основною функцією яких є надання суспільству послуг із підтримання публічного порядку, відокремити поліцію від можливості політичного впливу на її діяльність, запровадити конкурсний і прозорий механізм заміщення вакантних посад, включаючи керівні посади, встановити об'єктивний і незалежний механізм розгляду справ про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності, позбавити поліцію невластивих їй функцій, підвищити рівень заробітної плати поліцейських, захистити поліцейського від незаконного впливу на нього з боку керівництва, регламентувати порядок застосування поліцією заходів примусу.

Законопроектом передбачено створення на базі МВС Національної поліції, яка включатиме адміністративну поліцію та кримінальну поліцію, Прикордонну та Фінансову поліцію.

Відповідно завданнями ухвалення законопроекту є:

1. створення поліції в якості ефективної єдиної структури всіх органів, основною функцією яких є надання суспільству послуг із підтримання публічного порядку;
2. деполітизація і демілітаризація органів поліції;
3. створення місцевої поліції;
4. запровадження конкурсного і прозорого механізму заміщення вакантних посад у поліції, включаючи керівні посади;
5. встановлення об'єктивного і незалежного механізму розгляду справ про притягнення поліцейського до дисциплінарної відповідальності;
6. позбавлення поліції невластивих їй функцій;
7. підвищення рівня заробітної плати поліцейських;
8. захист поліцейського від незаконного впливу на нього з боку керівництва;
9. регламентація порядку застосування поліцією заходів примусу.

Серед рішень, які пропонують автори реформи, відмічаємо як основні **ПОЗИТИВНІ**:

- швидкість проведення реформи; можливо, до деяких документів експерти мають запитання, але однозначно позитивним висновком є те, що реформа дійсно реалізовується, хоча і не за всіма напрямками однаково швидко;
- змістовне розділення функцій МВС (орган виконавчої влади на чолі з політичною особою) та Національної поліції (орган, зосереджений на професійній діяльності із надання суспільству поліцейських послуг щодо підтримки належного рівня безпеки в країні);
- проведення конкурсів на рядові посади в поліції та періодична атестація діючого особового складу. Цей принцип видається очевидним, адже лише завдяки вказаному алгоритму стане можливо відсіяти з діючої правоохоронної системи всі ті елементи, які повністю дискредитували колишню міліцію в очах громадян;
- збільшення розміру оплати праці співробітників поліції;
- покращення матеріально-технічного забезпечення поліції.

Першим величезним мінусом в імplementації реформи є відсутність детальної дорожньої карти, яка б дозволила не відступити від запланованого шляху, що вже розпочався, та була б інструментом для моніторингу реалізації змін.

До основних **недоліків** відносимо:

- необмежений доступ поліцейських до інформації про громадян (доступ до баз даних (реєстрів) інших органів влади), що може призвести до зловживань;
- розширені повноваження поліцейських без чітко визначених регламентом дій та контролю за їх дотриманням;
- недотримання реформаторами умов коаліційної угоди та окремих положень Конституції (призначення високопосадовців поліції не за конкурсом, а органом виконавчої влади; відсутність у реформі муніципальної міліції, що передбачено коаліційною угодою; включення до складу Національної поліції органу досудового розслідування та поліції охорони, що буде створювати перетини в роботі з державним бюро розслідування);

- на даний момент не здійснені кроки для реформи одного з найголовніших напрямів — служби внутрішньої безпеки, яка так і залишається підпорядкована міністру, що не відповідає міжнародним практикам та не дозволить побороти корупцію на найвищому рівні;
- система освіти та підготовки співробітників органів внутрішніх справ лишається без змін, тобто до нової поліції приходять фахівці, підготовлені за старою, дискредитованою, системою;
- фінансове забезпечення відомства. Незрозуміло, за рахунок яких коштів будуть фінансуватись збільшені внаслідок реформи потреби передачі з відання МВС функцій із надання платних адміністративних послуг, які були одним із джерел наповнення бюджету міністерства; натомість не вказано, за рахунок чого буде профінансовано збільшення оплати праці та покращення бази матеріально-технічного забезпечення. Незважаючи на збільшення розміру оплати праці, цього недостатньо для повноцінного забезпечення життєвих потреб представників поліції. Крім того, виглядає абсолютно некоректною практика збільшення оплати праці новим співробітникам, в той час як старим вона лишилась на тому самому мізерному рівні. Незабезпечення належних умов існування для представників органів внутрішніх прав протягом всього періоду незалежності України є чи не найголовнішою причиною сучасного стану (корумпованість та низький професіоналізм) даного відомства.

АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

Уряд безперечно заінтересований у успішному проведенні реформ. Це дозволить зменшити рівень напруги в суспільстві та дасть старт широким якісним змінам у країні. Реформування системи органів внутрішніх справ хоч і не виступає умовою продовження співпраці із Міжнародним валютним фондом, але є чи не основною складовою

у боротьбі з корупцією, а отже відіграє значну роль у забезпеченні макроекономічної та фінансової стабільності в Україні.

Незважаючи на задекларовані принципи деполітизації відомства, окремі положення реформи, а саме процедури призначення високопосадовців міністерства та поліції, дають підстави стверджувати, що влада не готова відпустити повністю у «вільне плавання» такий важливий у політичній боротьбі інструмент. Тобто фахівці та громадськість не зможуть впливати на формування керівного складу поліції, який взагалі, швидше за все, просто змінить зовнішні атрибути з міліцейських на поліцейські. Безумовно, у такому разі реформа органів МВС виглядатиме як мінімум, половинчатою, а внутрішня корупція нікуди не зникне.

ПОЗИЦІЯ БІЗНЕСУ

Бізнес заінтересований насамперед у ліквідації підрозділу по боротьбі з економічними злочинами, безпосередньо пов'язаного із перевітками підприємств. Зменшення корупції в усіх державних органах (фіскальна служба, дозвільна система тощо), безперечно, відповідає його інтересам. Так само вигідним для бізнесу можуть бути ріст безпеки в середньому по країні, що матиме наслідком підвищення інвестиційної привабливості та рівня економічної активності, а отже збільшення прибутків.

ПОЗИЦІЯ СПІВРОБІТНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Опір системи, або опір співробітників внутрішніх справ, є однією з основних перешкод для успішної реалізації реформи. Потрібно додати, що це абсолютно невірний підхід, коли реформа здійснюється представниками органу, який реформується. Одним із розробників стратегії реформи є діючий міністр, відповідно на практиці виникають ситуації, де простежується небажання віддавати частину повноважень, навіть всупереч домовленостям, зафіксованим у коаліційній угоді. Попередні успіхи, пов'язані зі стартом роботи поліції, досягнуті завдяки залученню до цієї частини реформи зовнішніх експертів (не працівників старої системи МВС), але і за цих умов спостерігаються випадки зловживань та підробки результатів під час відбору кандидатів до лав поліції в регіонах.

ПОЗИЦІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Громадянське суспільство є чи не провідною рушійною силою цієї реформи; саме завдяки громадським активістам реформа хоч і повільно, але відбувається. Так, влада не в усіх питаннях дослухається до напрацювань спеціалістів третього сектору, але можна однозначно стверджувати, що без тиску громадськості реформа органів системи внутрішніх справ та реформа прокуратури були б здійснені на тому ж рівні, як реформа державної служби або конституційна реформа.

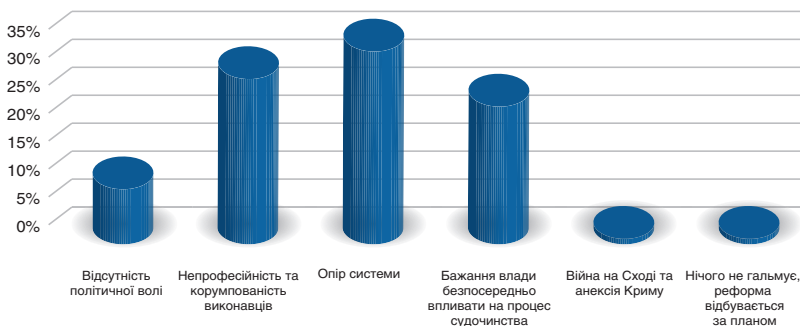
Позиції заінтересованих сторін, а саме співробітників органів системи внутрішніх справ, створюють суттєві перешкоди для реалізації реформи. Зрозуміла система перепідготовки або програми зайнятості співробітників, які втратять роботу після скорочення та переатестації, частково могли б переконати зменшити опір системи.

Автори реформи не визначають перешкод, які мають бути подолані на шляху до впровадження нової системи органів внутрішніх справ.

Експерти, відповідаючи на запитання МЦПД щодо найбільш значимих перешкод на шляху реформи, визначили такі:

Відсутність політичної волі	10%
Непрофесійність та корумпованість виконавців	30%
Опір системи	35%
Бажання влади безпосередньо впливати на процес судочинства	25%
Війна на Сході та анексія Криму	0%
Нічого не гальмує, реформа відбувається за планом	0%

Найбільш значимі перешкоди на шляху реформи



КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Впровадження реформи розпочалось 2014 року з оприлюднення концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ та стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та має бути завершено до кінця 2018 року.

З метою реалізації заходів із реформування органів внутрішніх справ до кінця 2014 року було заплановано здійснити наступне:

- розроблення нормативних документів із кадрової та екзаменаційної політики; політики прозорості МВС у сфері інформування населення; положення маркування для всіх типів форменого одягу, що полегшить ідентифікацію працівників органів внутрішніх справ; порядку прийому громадян керівництвом територіальних підрозділів (міськ/райвідділів) у питаннях, пов'язаних із недоліками в роботі органів внутрішніх справ; впровадження практики звітування та висвітлення планів про діяльність органів внутрішніх справ.

Протягом 2015-2016 років для забезпечення подальшої реалізації заходів із реформування органів внутрішніх справ буде здійснено:

- закріплення на законодавчому рівні «дорожньої карти» реформування; проведення аудиту матеріально-технічної та фінансової забезпеченості; запуск роботи національної поліції як основного виконавця функцій поліції та охорони громадського порядку із службами дільничних інспекторів та патрульної поліції як основних, що концентрують до 70% персоналу Служби;
- формування та нормативне закріплення статусу і функцій універсального спецпідрозділу; об'єднання патрульної служби та ДАІ з метою створення мобільної патрульної служби;
- створення єдиної системи електронного документообігу; створення аналітичного підрозділу МВС для багатофакторного аналізу оперативних даних; впровадження алгоритмів професійної поведінки в стандартних та нестандартних ситуаціях; запровадження нових стандартів фізичної та вогневої підготовки персоналу;

- забезпечення прав затриманих та заарештованих осіб, відеофіксація першого допиту затриманого та єдиного електронного протоколу (custody records);
- запровадження нових критеріїв оцінки ефективності роботи МВС; формування добровільних народних дружин і груп волонтерської підтримки;
- розроблення 2-складової (оклад + вислуга) системи оплати.

На завершальному етапі реформування органів внутрішніх справ (2016-2018 роки) передбачаються такі заходи:

- розроблення підходу до формування бюджету та фінансової політики МВС;
- запровадження процедури регулярної оцінки діяльності;
- запровадження ідеології та моделі community policing у роботі з населенням, створення громадської поліцейської академії;
- запровадження системи корпоративної етики та протидії професійній деформації, психологічної допомоги персоналу;
- реформування підрозділів внутрішньої безпеки з пріоритетом на профілактику правопорушень та запровадження періодичної перевірки персоналу на предмет дотримання правил доброчесності, професійної непідкупності та невживання наркотичних речовин;
- забезпечення поетапної трансформації закладів освіти МВС; реформування діяльності Академії МВС, що здійснює підготовку керівників вищої ланки всіх служб, які входять до складу МВС.

Станом на четвертий квартал 2015 року **рівень виконання наведеного вище плану реформи можна оцінити як невисокий**. Так із заходів, передбачених на першому та другому етапі реформи, було реалізовано далеко не всі пункти. Успіхів у проведенні реформи досягнуто на найбільш суспільно-популярних напрямках, а саме у створенні патрульної поліції, а скоріше заміщенні ДАІ новою патрульною службою. Але навіть на цьому напрямі є недопрацювання, незрозумілим лишається статус та щоденні обов'язки діючих співробітників ДАІ. Невдалою є й реформа надання сервісних послуг автовласникам: частина міжрайонних реєстраційно-екзаменаційних відділів скорочена, інша частина повноцінно працює, причому всі ключові

посади обіймають старі співробітники, що розбудовували корупційні схеми в цій сфері.

Особливо маємо відмітити, що відповідно до плану реалізації реформи тільки на останньому етапі мають бути здійснені заходи щодо реформи системи освіти та підготовки співробітників органів внутрішніх справ та реформи підрозділу внутрішньої безпеки.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

Україна взяла на себе наступні зобов'язання в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

Розвиток та здійснення реформування сектору цивільної безпеки на базі принципів верховенства права, демократичного врядування, прозорості та поваги до прав людини за допомогою та у повній взаємодії з Консультативною Місією ЄС щодо України (EUAM), зокрема, шляхом розвитку доступної, підзвітної, ефективної, прозорої та професійної міліції, впроваджуючи правозахисний підхід до роботи міліції та використовуючи підхід, який передбачає організацію діяльності міліції на основі даних розвідки, та боротьби зі злочинністю, включаючи кіберзлочинність.

Зміцнення міжнародного оперативного співробітництва у правоохоронній сфері, зокрема через створення спільних двосторонніх або багатосторонніх груп для забезпечення розслідувань, а також зміцнення транскордонного співробітництва шляхом проведення спільних операцій.

У рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Співробітництво у сфері цивільного захисту здійснюється шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між Сторонами

згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі Сторін. Воно, зокрема, буде спрямоване на:

- a) сприяння взаємній допомозі у випадках надзвичайних ситуацій;
- b) цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні надзвичайні ситуації, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- c) оцінку впливу наслідків надзвичайних ситуацій на навколишнє середовище;
- d) залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах із питань цивільного захисту;
- e) залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та/або ЄС;
- f) посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту.

ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

На полі реформи органів внутрішніх справ громадянське суспільство представлене наступними гравцями: громадськими організаціями, аналітичними центрами та експертною спільнотою, міжнародними організаціями та проектами. Кожен із цих гравців представляє свою групу інтересів, має свою позицію щодо реформи органів внутрішніх справ в Україні, використовує свої способи впливу на уряд та свої інституційні механізми для її просування (див. Таблицю 1).

Громадські організації вже виробили низку ініціатив, як змінити міліцію на краще. Є освітні програми, завдяки яким люди більше дізнаються про свої права, вчаться правильно спілкуватися з правоохоронцями та повідомляти про перевищення повноважень. Є організації, які з'ясовують, де саме порушення найбільш розповсюджені. Є такі, що надають фахові консультації щодо законопроектів, які стосуються міліції. Окремі активісти, які на власній шкурі відчули жорстокість та несправедливість, розробляють пропозиції, що зробити, аби такого більше ні з ким не трапилося.

Таблиця 1. Вплив громадянського суспільства на реформу органів внутрішніх справ в Україні

Організації громадянського суспільства	Група інтересів	Позиція щодо реформи	Спосіб впливу	Інституційний механізм впливу
Громадські організації	Активісти	За (тиск щодо якомога швидшої реалізації реформи)	Активізм	Громадські обговорення
Громадські організації, пов'язані з органами внутрішніх справ	Діючі та колишні співробітники органів внутрішніх справ	Проти	Лобіювання Активізм	Критика в ЗМІ
Аналітичні центри та експертна спільнота	Проєвропейська частина українського суспільства	За (експертний аналіз та пропозиції покращення)	Консультування Адвокація	Громадські ради, експертні ради, робочі групи, направлення рекомендацій, альтернативні рішення
Міжнародні організації та проекти	Міжнародні партнери України	За	Консультування Адвокація	Робочі групи

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Перешкоди для більш активної участі громадянського суспільства у розробці реформи органів внутрішніх справ та рекомендації щодо посилення його впливу наведені нижче.

ПЕРЕШКОДИ	РЕКОМЕНДАЦІЇ
Існуючі на сьогодні оцінки ціни реформи та ціни її нероблення не сприймаються суспільством як об'єктивні, оскільки надані представниками заінтересованих сторін (влади, опозиції, проектів/організацій)	Забезпечити проведення незаангажованої та об'єктивної оцінки ціни реформи та ціни її нероблення, результатами якої зможуть оперувати представники всіх заінтересованих сторін
Відсутність публічних документів про конкретні кроки в реалізації реформи (дорожня карта), «зеленої» книги проблем та «білої» книги рішень, що відображають офіційну позицію уряду, робить її незрозумілою для суспільства та обмежує можливість її змістовного обговорення	Ініціювати співпрацю уряду та організацій громадянського суспільства для підготовки документів про конкретні кроки в реалізації реформи (дорожня карта), «зеленої» книги проблем та «білої» книги рішень
Публічне обговорення реформи відбувається неструктуровано та спорадично, що не дозволяє уряду визначити реальні заінтересовані сторони, проаналізувати їх позиції та врахувати їх	Використовуючи досвід ЄС, організувати процес публічного обговорення реформи таким чином, щоб це дало уряду можливість ідентифікувати усі заінтересовані сторони, залучити їх до визначення перешкод для реформи та необхідних політичних рішень, з'ясувати їх позиції, мобілізувати підтримку прибічників реформи та нейтралізувати її опонентів

РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ, СУДОЧИНСТВА ТА СУМІЖНИХ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ: АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

У зв'язку з демократичними перетвореннями, що здійснюються в українському суспільстві, відбуваються відповідні трансформації в усій системі державної влади, мета яких — створення в Україні умов для формування незалежної демократичної правової держави.

Реалізація на практиці таких перетворень неможлива без зміцнення правового статусу органів правосуддя. У державі, що прагне стати правовою, суд має бути авторитетним, незалежним, владним та самостійним, в якому люди бачили б не бюрократичну установу, а реального гаранта їхніх прав, надійного захисника їхніх інтересів. Однією з передумов становлення в Україні правової держави, додержання її стандартів є поважання свободи та недоторканності людини, здійснення правосуддя відповідно до вимог чинного законодавства.

Суд відіграє в житті будь-якої держави важливе значення, а в правовій державі правильно улаштований суд виконує функцію, гарантії прав громадянина. Винятково важливою є, таким чином, роль суду як органу, призначеного для розв'язання конфліктів з метою захисту прав та законних інтересів людини і громадянина.

Виконати це завдання неможливо без докорінних змін у сфері здійснення правосуддя, становлення його як справді незалежної, самостійної влади. Крім того, входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків. Чи не найбільшою мірою це стосується саме судової системи.

Основні принципи і напрями проведення судової реформи відображені у затвердженій Президентом Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки.

Однак процес реформування судової системи відбувається з певними труднощами, до того ж у складних соціальних та економічних умовах. Є чимало факторів, що перешкоджають нормальній роботі органів правосуддя. У ході практичної реалізації законодавства про судоустрій та судово-процесуального виникли проблеми, котрі потребують спеціального дослідження та теоретичного осмислення. Поки тривають нескінченні дискусії щодо шляхів реформування судової системи, а сам цей процес затягнувся вже на десятиліття й остаточної визначеності за напрямками, строками та методами на законодавчому рівні не набув. Тому, хоч судова реформа в Україні розпочалася фактично ще за часів Радянського Союзу, але й донині питання, що пов'язані з цим процесом, залишаються актуальними.

У Конституції визначено органи, які належать до системи судової влади, та головні засади їх діяльності, закріплено положення про систему судів загальної юрисдикції.

МЕТА І ЗАВДАННЯ РЕФОРМИ

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення - справедливого їх відновлення в розумні строки.

Судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права.

Стратегія встановлює пріоритети реформування судової влади - системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів як на рівні конституційних змін, так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів.

Деталізований перелік завдань, заходів, очікуваних результатів та показників реалізації впровадження реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів буде міститися у Плані дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленому Радою з питань судової реформи.

Унаслідок реалізації цієї Стратегії судова система України та суміжні правові інститути працюватимуть, керуючись принципом верховенства права, ефективно, продуктивно та скоординовано, стануть підзвітними громадянам України, вільними від будь-якого політичного впливу та відповідатимуть стандартам і передовим практикам Європейського Союзу.

Реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів здійснюватиметься за такими напрямками:

- забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів;
- оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів;
- підвищення професійного рівня суддів;
- підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності;
- підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій;
- забезпечення прозорості та відкритості правосуддя;
- посилення гарантій здійснення адвокатської діяльності та забезпечення доступності безоплатної правової допомоги;
- реорганізація системи виконання судових рішень та підвищення ефективності виконавчого провадження;
- приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів;
- удосконалення процесуального забезпечення справедливості і права на захист під час кримінального провадження;
- підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції;

- підвищення ефективності попередження злочинів і реабілітації засуджених та вдосконалення системи виконання покарань;
- забезпечення належної координації правових інститутів та єдності інформаційної системи.

Судову реформу як таку без внесення змін до Конституції реалізувати неможливо.

Європейський суд з прав людини в одному зі своїх рішень зазначав, що в Україні існує суттєвий дисбаланс в організації розподілу влад, тож країна повинна привести свою Конституцію відповідно до взятих на себе зобов'язань. Слід визначитися з конституційними основами судової системи. Серйозна реформа судової системи в тому числі і на підставі нового розділу «Правосуддя» в Конституції.

До речі, визначення «органів судової влади» в Україні немає. У ст. 6 Конституції написано: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Далі в Основному Законі визначаються вищі органи законодавчої (Верховна Рада) і виконавчої влади (Кабмін), а от про судову владу більше не згадується. Навіть розділ про суди називається «Правосуддя», а не «Судова влада».

Парламент та Президент не повинні призначати суддів, бо політизація процесу призначення судді не відповідає світовим засадам незалежності суду. Тобто наша Конституція суперечить цим стандартам, її треба міняти, а процес внесення змін до неї, як відомо, тривалий і непростий. Але це вже вирішувати парламентарям.

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

Основними проблемами судової системи на вирішення яких направлена реформа є:

- розповсюдженість корупційних явищ у сфері правосуддя;
- недосконалість кадрового планування в системі судової влади;
- збереження факторів залежності суддів від виконавчої та законодавчої гілок влади, зокрема, наявність конституційних положень, які стримують посилення незалежності суддів;

- абсолютизація принципу про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини;
- недосконалість процесуальних інструментів для захисту прав та інтересів осіб, у тому числі нерозвинена система альтернативних методів вирішення спорів;
- недосконалість методик визначення оптимального кількісного складу суддів та чисельності працівників апаратів судів відповідно до навантаження;
- непропорційне робоче навантаження на суддів і працівників апарату судів та відсутність механізмів оперативного вирівнювання навантаження на суддів, що знижує якість правосуддя;
- недосконалість бюджетного планування і управління в системі судової влади та відсутність єдиних методологічних підходів у плануванні видатків судів;
- недостатній рівень єдності та послідовності судової практики; відсутність чи недостатній рівень використання можливостей сучасних інформаційних систем (електронне правосуддя);
- низький рівень публічності сфери правосуддя та довіри до судової системи взагалі і до суддів зокрема.

Наявні системи правової допомоги також засвідчили свою недостатню функціональну спроможність, зокрема:

- невідповідність формального статусу адвоката фактичним умовам здійснення адвокатської діяльності, в тому числі недосконалість практичного забезпечення прав адвоката і гарантій адвокатської діяльності;
- недосконала система формування органів адвокатського самоврядування та їх взаємодії, гарантій незалежності та належного виконання ними своїх функцій; недостатній рівень професійної підготовки адвокатів;
- неефективність дисциплінарного контролю і етичних стандартів в адвокатській діяльності;
- відсутність комплексного підходу та збалансованості у розподілі повноважень у системі надання безоплатної правової допомоги;

- недосконалість бюджетного і фінансового управління в системі адвокатського самоврядування.

Істотні проблеми існують у системі виконання судових рішень, зокрема:

- гранично низька частка фактичного виконання судових рішень;
- відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців;
- системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами.

Функціонування прокуратури та кримінальної юстиції як суміжних правових інститутів також має свої недоліки, зокрема:

- недостатня структурна незалежність прокуратури у поєднанні з безкарністю та низьким рівнем підзвітності, невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам;
- відсутність стратегічного планування, належного бюджетного і фінансового управління, низькі комунікаційні можливості;
- недостатній рівень функціональної незалежності та доброчесності прокурорів, потреба в більш розвинених інструментах управління ефективністю, значно жорсткіших етичних вимогах і дисциплінарних правилах;
- малорозвинені інструменти внутрішнього та зовнішнього контролю в рамках боротьби з корупцією;
- перешкоди для структурної автономії слідчих органів;
- недостатній рівень формальних і практичних каналів комунікації (у тому числі мереж обміну даними) між виконавчими органами та прокуратурою, а також між органами державної влади та європейськими й міжнародними партнерами;
- відсутність належної IT-інфраструктури та можливостей використання інформаційних систем і системи електронного правосуддя;
- недостатній рівень дотримання принципу змагальності в кримінальному провадженні, відсутність професійної відповідальності за порушення прав людини й ігнорування принципу змагальності;
- розбіжності між новими процесуальними повноваженнями та реальними інституційними функціями суб'єктів досудового та судового етапів слідства;

- непослідовне застосування процесуальних норм прокуратурою;
- відсутність індивідуалізованого, заснованого на доказах підходу до попередження злочинів, реабілітації та ресоціалізації. Обмежене застосування альтернативних видів покарання та відсутність позитивного досвіду застосування механізмів пробації.

Крім того, існують системні проблеми у сфері стратегічного планування та у законодавчому процесі, зокрема:

- надмірна зосередженість на короткострокових рішеннях у законодавчому процесі, відсутність системного бачення у формуванні демократизації сектору правосуддя у довгостроковій, середньостроковій та найближчій перспективі;
- відсутність стратегічного планування та належного аналітико-дослідницького забезпечення процесу проведення реформ, а також належного нормативно-правового та фінансового обґрунтування запланованих реформ; малорозвинені механізми моніторингу та оцінювання;
- недостатній рівень координації та консультацій між відповідальними суб'єктами реформ, учасниками реформ та інститутами громадянського суспільства;
- відсутність належної динаміки у наблизенні до стандартів Європейського Союзу.

Безперечно, визначені владою недоліки функціонування судової системи дійсно існують, проте з точки зору перешкод для досягнення мети реформи вони є симптомами однієї принципової проблеми. Цією проблемою є **невідповідність існуючої системи політичним, економічним та соціальним реаліям сучасної України.**

Для зміцнення позицій судової гілки влади необхідно зосередитись на удосконаленні стратегічного планування, посиленні фінансових та комунікаційних можливостей системи суддівського самоврядування. Такі зміни суттєво вплинуть на налагодження відносин між суддівським корпусом та іншими гілками влади, а також суспільством у цілому.

Аналіз даних щодо стану здійснення правосуддя судами дає підстави відмітити основні види проблем в діяльності судів:

1. Високий рівень корупції та політизованості судів.

2. Недотримання строків розгляду справ та перевантаження судів.
3. Незадовільна якість розгляду справ судами першої інстанції.
4. Недостатнє фінансування та матеріально технічне забезпечення.
5. Відсутність умов для забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції
6. Недоступність правосуддя
 Серед проблем, що перешкоджають громадянам реалізувати своє право на доступне правосуддя, слід виокремити:
 - нечітке визначення та розмежування юрисдикції судів;
 - ускладнену судову процедуру;
 - відсутність системи правової допомоги малозабезпеченим громадянам.
7. Неефективний механізм виконання судових рішень
8. Недосконалість системи формування суддівського корпусу та механізму дисциплінарної відповідальності суддів

ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ

Єдиної публічної офіційної позиції щодо ціни нероблення реформи органів системи внутрішніх справ не існує. Заяви представників уряду вказують на наступні короткострокові наслідки відмови від реформи:

- збільшення суспільної напруги;
- погіршення криміногенної ситуації по країні;
- загальний ріст рівня корупції по країні.

РІШЕННЯ

Реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів передбачає наступні основні кроки:

- **«ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ, БЕЗСТОРОННОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДДІВ. ОПТИМІЗАЦІЯ СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ТА СИСТЕМИ КАР'ЄРНОГО ПРОСУВАННЯ СУДДІВ»:**

- нормативне закріплення прозорих механізмів перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур;
- перегляд порядку призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних якостей, досвіду та досягнень, виключно на конкурсних засадах, а також призначення суддів на посаду на безстроковій основі;
- запровадження інституту відряджень суддів до інших судів з метою регулювання навантаження на суддів;
- встановлення чіткого переліку підстав, неупередженої та прозорої процедури звільнення суддів з посади та припинення їх повноважень;
- зменшення зовнішнього втручання у здійснення правосуддя завдяки ефективним практичним механізмам притягнення до відповідальності винних осіб та гарантіям щодо усунення політичного впливу на процедури призначення, обрання, переведення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності;
- оптимізація методології розпорядження бюджетними коштами, організаційних форм і діяльності органів суддівського врядування, що забезпечить підвищення незалежності судової влади в цілому та дасть змогу чітко розмежувати повноваження кожного органу; наділення органів суддівського врядування чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів і представництва їх інтересів; наділення органів суддівського врядування повноваженнями із представництва судової гілки влади в цілому;
- підвищення вимог, у тому числі етичних, до членів органів, відповідальних за формування суддівського корпусу:
 - а) на першому етапі - реалізація норм закону щодо порядку обрання членів таких органів з'їздами суддів, адвокатів, представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ на основі принципів верховенства права, гласності та публічності, політичної нейтральності;

- б) у подальшому - оптимізація органів формування суддівського корпусу, у тому числі шляхом створення єдиного органу з об'єднаними повноваженнями Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і, можливо, інших органів суддівського врядування; визначення структури такого органу відповідно до його функціональної компетенції на конституційному рівні;
- в) у середньо- та довгостроковій перспективі - одночасне здійснення кроків з удосконалення стратегічного планування, посилення фінансових і комунікаційних можливостей системи суддівського врядування для забезпечення ефективного управління судовою системою та її фінансування відповідно до принципів ефективності й результативності.

■ «ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ СУДДІВ»

- забезпечення функціонування системи кадрового відбору суддів на конкурсній основі за новою системою управління ефективністю кадрів, яка забезпечить оцінювання суддів за однаковими прозорими критеріями. Упровадження системи кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі;
- удосконалення системи спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, у тому числі посилення зв'язку між системами початкової підготовки та призначенням суддів, а також впровадження ефективних механізмів дослідження інформації про кандидата на посаду судді з точки зору доброчесності та інших якостей і перегляд вимог щодо віку та професійного стажу для кандидатів на посаду судді;
- покращення кадрового забезпечення апарату суду;
- комплексне зміцнення потенціалу Національної школи суддів України та системи підготовки суддів;
- упровадження механізмів досягнення більшої єдності судової практики шляхом підсилення дослідницько-аналітичних можливостей вищих спеціалізованих судів, посилення ролі Верховно-

го Суду України, забезпечення їх тісної співпраці з науковими установами (Національною академією правових наук України, вищими юридичними навчальними закладами).

■ «ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ ТА РІВНЯ ЇХ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ»:

- розробка відповідних механізмів контролю за доброчесністю, зокрема, надання суддями та членами родини суддів розширених декларацій про майновий стан, доходи та видатки, запровадження пропорційних санкцій за неподання або подання неповної чи недостовірної декларації, у тому числі через ефективну систему заходів щодо судді, який підозрюється в корупційних діях, чітке нормативне регулювання інституту функціонального імунітету судді;
- забезпечення дієвого й ефективного розслідування корупційних та інших серйозних правопорушень, скоєних суддями;
- передача органам, що відповідають за формування суддівського корпусу і притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, права надання згоди на вжиття запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням волі судді;
- удосконалення існуючих етичних правил поведінки судді та підвищення обізнаності про них серед суддів;
- практична імплементація диференційованої системи видів дисциплінарних стягнень з урахуванням принципу пропорційності, перегляд строків давності притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, удосконалення порядку здійснення дисциплінарного провадження та створення механізму унеможливлення участі особи, щодо якої здійснюється розслідування, в прийнятті судових рішень, створення ефективного механізму оскарження рішень органів, що здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів;
- установлення вичерпного переліку підстав або обставин, за наявності яких може бути прийнятий висновок про необхідність звільнення судді з посади;

- розробка інструментів внутрішнього контролю, у тому числі впровадження інституту «суддівського досьє», вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює статус та повноваження служби дисциплінарних інспекторів.

■ «ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДІВ РІЗНИХ ЮРИСДИКЦІЙ»:

- перегляд структури судової системи України в цілому шляхом визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних і кримінальних) судів; оптимізація системи судів після детального аналізу розбіжностей і оцінки ризиків із належним урахуванням вимог щодо ефективності та справедливості;
- укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів);
- поступове впровадження та розширення застосування суду присяжних;
- підвищення ефективності управління кадровими ресурсами судів завдяки оптимізації кількості суддів у судах та адміністративних посадах залежно від навантаження;
- посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи; підвищення розміру ставок судового збору у майнових та інших спорах із одночасним забезпеченням належного рівня доступу до правосуддя; запровадження механізму визначення розміру судового збору за суб'єктом звернення до суду та предметом позову, заяви чи скарги;
- ужиття заходів із забезпечення професійної привабливості і престижності роботи в органах судової влади, у тому числі шляхом покращення їх матеріально-технічного забезпечення;
- забезпечення широкого використання інформаційних систем (ІС) для надання більшої кількості послуг «електронного правосуддя»; створення в судах інформаційних систем електронного менеджменту, зокрема введення повноцінних електронних

- систем, у тому числі системи електронного документообігу, та відстеження справ (до вищих інстанцій), електронних повідомлень, електронних викликів, електронного розгляду справ (у деяких випадках), електронних платежів, аудіо- та відеофіксації засідань, інформаційної системи внутрішньої бази даних, інформаційної системи законодавчої бази даних, удосконалення системи забезпечення рівного та неупередженого розподілу справ між суддями, зокрема, визначення судді та (або) складу колегії суддів на всіх стадіях судового провадження;
- поетапне запровадження інструментів «електронного правосуддя», що дасть змогу користувачам звертатися до суду, сплачувати судовий збір, брати участь у провадженнях та отримувати необхідну інформацію і документи електронними засобами;
 - упровадження механізмів забезпечення вирішення спорів і протидії зловживанням процесуальними правами шляхом накладання ефективних процесуальних обмежень на сторони за недотримання (без поважних причин) принципу «найкращих зусиль», ненадання або приховування доказів тощо;
 - розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації і посередництва, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами; вивчення доцільності введення мирових суддів;
 - визначення категорій справ у кожній юрисдикції, в яких зменшується кількість стадій оскарження; зменшення навантаження на суди;
 - розробка системи перегляду судових рішень та повторного перегляду справ за нововиявленими обставинами для забезпечення кращого доступу до правосуддя, сприяння єдності практики та кращого роз'яснення судових рішень;
 - удосконалення процесуальних повноважень касаційної інстанції;

- розробка соціально-економічних гарантій діяльності у сфері здійснення правосуддя;
- запровадження інструментів і методології для оцінки функціонування судової системи відповідно до стандартів Ради Європи.

■ «ПОСИЛЕННЯ ГАРАНТІЙ ЗДІЙСНЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ»:

- у короткостроковій перспективі визначення видів правової допомоги, які можуть здійснюватися лише адвокатом, що дасть змогу підвищити якість надання правової допомоги та якість здійснення правосуддя в цілому, не обмежуючи при цьому учасників судового процесу у праві на доступ до правосуддя;
- зміцнення на інституційному рівні Національної асоціації адвокатів України для забезпечення належної професійної діяльності адвокатури, управління юридичними професіями та представництва колективних інтересів адвокатів;
- забезпечення балансу повноважень органів адвокатського самоврядування, у тому числі кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури; удосконалення системи підзвітності органів адвокатського самоврядування, посилення відповідальності їх членів;
- підвищення вимог до здійснення адвокатської діяльності, зокрема посилення професійних та морально-етичних вимог до осіб, які мають намір отримати статус адвоката, та дисциплінарного контролю професії; уточнення підстав для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності, удосконалення правил дисциплінарного провадження щодо адвоката, диференціювання видів санкцій, які можуть бути застосовані до адвоката;
- удосконалення процедур складення кваліфікаційного іспиту, проходження стажування; удосконалення інституту помічника адвоката;
- удосконалення порядку підвищення кваліфікації адвокатів;

- удосконалення правового регулювання професійних прав та обов'язків адвокатів, гарантій здійснення адвокатської діяльності; упровадження ефективних механізмів притягнення до відповідальності посадових осіб за порушення гарантій незалежності адвокатів; посилення гарантій захисту адвокатської таємниці;
- удосконалення соціально-економічних, фінансових та оперативних умов здійснення правової діяльності завдяки впровадженню системи страхування професійної цивільної відповідальності адвокатів, а також надання адвокатам права застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності;
- посилення управління інформаційними системами для більшої участі адвокатів у наданні послуг «електронного правосуддя»;
- спрощення доступу громадян до безоплатної правової допомоги через удосконалення стандартів якості надання безоплатної правової допомоги та їх дотримання; розширення можливості надання первинної та вторинної безоплатної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах, у тому числі у регіонах, на більш високому рівні;
- забезпечення належного фінансування системи надання безоплатної правової допомоги як з державного бюджету, так і з приватних джерел.

■ «РЕОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ»:

- створення єдиного механізму функціонування системи органів примусового виконання рішень;
- розвиток інституту приватних виконавців, зокрема, завдяки поступовому створенню системи самоврядування, механізму допуску до професії; впровадженню системи контролю за діяльністю приватних виконавців та позбавлення дозволу на здійснення ними професійної діяльності, а також впровадженню страхування професійної цивільної відповідальності приватних виконавців;

- забезпечення рівноцінної конкуренції між державними та приватними виконавцями судових рішень; дотримання балансу повноважень приватних і державних виконавців;
- перегляд механізму визначення винагороди виконавців з метою стимулювання зростання рівня реального виконання судових рішень;
- впровадження якісної системи постійно діючої підготовки і підвищення кваліфікації виконавців відповідно до чітко визначених і належно систематизованих цілей і завдань, перегляд вимог до виконавців; вдосконалення етичних і дисциплінарних правил щодо виконавців;
- зниження формалізації, оптимізація стадій виконавчого провадження та строків проведення виконавчих дій;
- досягнення справедливого балансу інтересів між захистом прав стягувачів і боржників, у тому числі через надання виконавцям практичного доступу до активів боржників і водночас забезпечення гарантій від зловживань, впровадження дієвих стимулів для добровільного виконання судових рішень, заходів впливу щодо боржників;
- посилення управління інформаційними системами для кращого надання виконавцями послуг електронного правосуддя.

■ «ПРИВЕДЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ»:

- забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу; встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю та ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів;
- дальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи;

- створення та ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури;
- досягнення балансу між незалежністю, повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури, порядку призначення на посади, управління продуктивністю та систем професійної та безперервної підготовки;
- забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу;
- забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів;
- впровадження ефективної дисциплінарної політики і стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їх сімей доходів та витрат;
- забезпечення дієвих і ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами.

■ «УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ І ПРАВА НА ЗАХИСТ ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ»:

- надання широкого кола процесуальних повноважень стороні захисту на стадіях досудового і судового розгляду, а також на етапі апеляційного оскарження рішення, забезпечуючи рівні процесуальні можливості, в тому числі щодо збору доказів як для сторони захисту, так і для сторони обвинувачення, посилення контролю з боку суду стосовно застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою;
- формалізація стандартів доказування для більшої зрозумілості та передбачуваності процесуального законодавства і відповідної практики;
- дальший розвиток інституту суду присяжних та його застосування;

- досягнення балансу між забезпеченням потерпілому доступу до правосуддя та змагальністю судового процесу; надання додаткових процесуальних прав потерпілому; удосконалення нормативного регулювання строків тримання під вартою на судовій стадії кримінального провадження; запровадження обов'язкової участі захисника у всіх кримінальних провадженнях на підставі угод, а також в окремих випадках - у спрощеному провадженні;
- удосконалення нормативного регулювання порядку вручення особі повідомлення про підозру, оголошення особи в розшук, екстрадиції, накладення та зняття арешту з майна, тимчасового вилучення майна на стадії досудового слідства, порядку внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, підстав та процедури оскарження дій і бездіяльності в разі порушення порядку внесення відомостей до реєстру та в інших випадках.

■ «ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ СУДОВИХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ ТА ВИПАДКАМИ КОРУПЦІЇ»:

- розробка внутрішніх механізмів підвищення відповідальності і протидії корупції в судовій системі та органах прокуратури;
- проведення досліджень, аналіз управління ризиками для виявлення злочинів і розробка заходів їхнього попередження;
- вдосконалення матеріальної та процесуальної законодавчої бази для наближення українського законодавства до Acquis ЄС у секторі кримінальної юстиції, особливо законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю, зокрема розробка дієвих механізмів і процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом;
- розширення співпраці між органами розслідування злочинів на державному та міжнародному рівнях, у тому числі розширення співпраці з Європейським бюро судової співпраці, іншими установами та країнами - членами ЄС.

■ «ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ І РЕАБІЛІТАЦІЇ ЗАСУДЖЕНИХ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ»:

- розробка та практичне застосування сучасних підходів до управління пенітенціарними установами. Вирішення проблеми переповненості установ виконання покарань, вдосконалення тюремної інфраструктури і залучення приватного сектору;
- вдосконалення етичних та дисциплінарних правил і механізмів внутрішнього контролю в пенітенціарних установах;
- вдосконалення системи відбування покарання неповнолітніми із забезпеченням їм права на продовження освіти й професійного навчання;
- впровадження індивідуалізованого підходу до відбування покарання, поліпшення заходів безпеки в пенітенціарних установах; розробка механізмів боротьби і попередження жорстокого поведіння у пенітенціарних установах шляхом здійснення зовнішнього нагляду та незалежного моніторингу;
- удосконалення нормативно-правової бази щодо призначення покарання; зменшення кількості покарань, пов'язаних із позбавленням волі;
- розробка нормативної та інституційної бази для надання послуг пробації;
- перепрофілювання та навчання співробітників пенітенціарної служби для створення повноцінної сучасної служби пробації; забезпечення технічної бази для функціонування служби пробації.

■ «ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ КООРДИНАЦІЇ ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ ТА ЄДНОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ»:

- розробка механізмів координації реформ системи органів судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на центральному та місцевому рівнях;
- підвищення рівня стратегічного планування;

- покращення управління та забезпечення взаємосумісності інформаційних систем судів, прокуратури, адвокатури, пенітенціарної служби та інших органів юстиції;
- організація та проведення переговорних процесів щодо підписання та перегляду існуючих двосторонніх угод про співпрацю між Україною та державами - членами ЄС у сфері правосуддя.

АЛЬТЕРНАТИВНІ РІШЕННЯ

В своїх концепціях судової реформи Реанімаційний пакет реформ (РПР) та Асоціація правників України (АПУ) пропонують:

- повністю виключити участь Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади у процесах призначення, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів, залишити тільки «церемоніальну» роль;
- закріпити ключову роль зборів суддів у процедурі призначення суддів на адміністративні посади;
- посилити юридичну, у тому числі кримінальну, відповідальність за незаконний вплив на суддів у будь-який спосіб;
- гарантувати фінансову незалежність суддів: підвищити рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів, встановити високий рівень заробітної плати для суддів.
- встановити виключно конкурсні засади добору суддів, їх переведення до інших, у тому числі вищого рівня, судів, на основі прозорих та об'єктивних критеріїв і процедур;

Крім того РПР пропонує включити до ст. 127 Конституції такі пункти: *«Суддею може бути громадянин України, який: 1) має вищу юридичну освіту; 2) має щонайменше п'ятирічний досвід роботи у правничих професіях (адвоката, нотаріуса, державного обвинувача) або наукової чи науково-викладацької діяльності у сфері права; 3) склав іспит з державної мови; 4) успішно завершив спеціальну підготовку; 5) пройшов конкурс у встановленому законом порядку»*

Пропонується встановлення дієвих механізмів відповідальності суддів за прийняття неправосудних рішень, корупцію, вчинення дій, що

є несумісними з високим статусом судді. Визначити у законі чіткі підстави для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх з посади, передбачивши шкалу дисциплінарних санкцій у залежності від тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та з урахуванням принципу пропорційності.

РПР в своєму проекті пропонує створення абсолютно нової структури судової системи з загальними та адміністративними судами.

Проект АПУ передбачає що система судоустрою в Україні має будуватися на принципах ефективності та доступності правосуддя. З метою розвантаження судової системи, а також наближення її до населення пропонується запровадити інститут мирових суддів. За Верховним Судом України пропонується зберегти статус найвищого судового органу, визначивши його головним завданням забезпечення однакового застосування закону усіма судами відповідно до принципу верховенства права. Необхідно внести зміни до Конституції України, спрямовані на визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду. Необхідно законодавчо врегулювати діяльність суду присяжних і гарантувати право обвинуваченого на такий суд у визначених категоріях справ. Мають надалі розвиватися і заохочуватися механізми позасудового вирішення спорів (медіація, арбітраж, третейські суди).

В проекті запропонованих змін, визначено такі правові гарантії додержання принципу незалежності суддів при призначенні, звільненні та притягненні до дисциплінарної відповідальності:

- безстрокове призначення та незмінюваність судді;
- функціональний імунітет суддів;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності органом, у складі якого більшість суддів, обраних суддями.

Призначення, переведення та звільнення суддів:

- прийнято рішення повністю виключити з процесу призначення, переведення та звільнення суддів Верховну Раду України;
- прийнято рішення, що призначення суддів має здійснювати Президент України на підставі подання Вищої ради юстиції / об'єднаного органу – що протирічить рекомендаціям Венеціанської комісії;
- призначення суддів виключно за результатами конкурсу.

- мінімальний вік для призначення – 30 років, максимальний вік – 65 років;
- наявність вищої юридичної освіти;
- професійний стаж у галузі права – 5 років.

Проект змін передбачає оновлення переліку підстав для звільнення суддів. Зокрема, замість порушення присяги передбачено вчинення суддею дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками – що є несумісним зі статусом судді або виявило його явну невідповідність займаній посаді

Розробка проекту Закону про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів №2506а та проекту Закону про виконавче провадження №2507а, подані Президентом України та визначені ним як невідкладні.

Законопроект №2506а розроблений з метою запровадження в Україні змішаної системи виконання рішень, зокрема, шляхом модернізації органів державної виконавчої служби, а також уведення інституту приватних виконавців.

Для досягнення мети Президентом України пропонується, крім прийняття законопроекту, також, визнати таким, що втратив чинність, Закон «Про державну виконавчу службу» та внести зміни до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, законів «Про страхування», «Про запобігання корупції», «Про судоустрій та статус суддів».

Станом на кінець 2015 року, з досягнень можна відмітити ухвалення Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» та підготовку законопроекту щодо внесення змін до Конституції.

АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

■ ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

Уряд безперечно зацікавлений в успішному проведенні реформ. Це дозволить зменшити рівень напруги в суспільстві та дасть старт широким якісним змінам у країні. Реформування судової системи внутрішніх справ хоч і не виступає умовою продовження співпраці із

Міжнародним валютним фондом, але є чи не основною складовою у боротьбі з корупцією, а отже відіграє значну роль у забезпеченні макроекономічної та фінансової стабільності в Україні.

Незважаючи на задекларовані принципи деполітизації судової влади, окремі положення реформи, а саме процедури призначення суддів та генерального прокурора, дають підстави стверджувати, що влада не готова відпустити повністю у «вільне плавання» такий важливий у політичній боротьбі інструмент. Президент як і до цього лишається одним з головних суб'єктів у призначенні, переведенні та звільненні суддів, а беручи до уваги його повноваження призначення Генерального реформа виглядає як мінімум, половинчатою.

■ ПОЗИЦІЯ БІЗНЕСУ

Бізнес заінтересований насамперед у прозорому та справедливо-му судочинстві, в дотриманні гарантій захисту своїх прав та майна. Зменшення корупції в усіх державних органах (фіскальна служба, дозвільна система тощо), безперечно, відповідає його інтересам. Так само вигідним для бізнесу можуть бути ріст безпеки та рівня верховенства права в середньому по країні, що матиме наслідком підвищення інвестиційної привабливості та рівня економічної активності, а отже збільшення прибутків.

■ ПОЗИЦІЯ СПІВРОБІТНИКІВ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Опір системи, або опір співробітників судової системи, є однією з основних перешкод для успішної реалізації реформи.

■ ПОЗИЦІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Громадянське суспільство є чи не провідною рушійною силою цієї реформи; саме завдяки громадським активістам реформа хоч і повільно, але відбувається. Так, влада не в усіх питаннях дослухається до напрацювань спеціалістів третього сектору, але можна однозначно стверджувати, що без тиску громадськості реформа судової системи були б здійснені на тому ж рівні, як реформа державної служби.

ПЕРЕШКОДИ ДЛЯ РІШЕНЬ

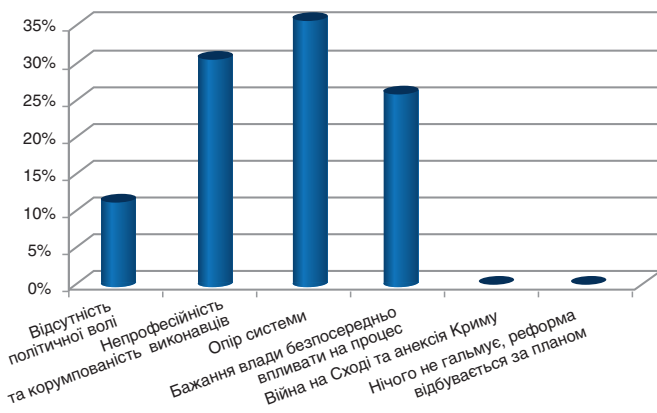
Позиції заінтересованих сторін, а саме співробітників судової системи, створюють суттєві перешкоди для реалізації реформи.

Автори реформи не визначають перешкод, які мають бути подолані на шляху до її реалізації.

Експерти, відповідаючи на запитання МЦПД щодо найбільш значимих перешкод на шляху реформи, визначили такі:

Відсутність політичної волі	10%
Непрофесійність та корумпованість виконавців	30%
Опір системи	35%
Бажання влади безпосередньо впливати на процес	25%
Війна на Сході та анексія Криму	0%
Нічого не гальмує, реформа відбувається за планом	0%

Найсерйозніші перешкоди у проведенні судової реформи



КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Впровадження реформи розпочалось 2015 року з оприлюднення Стратегія реформування судуострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки та має бути завершено до кінця 2020 року включно .

Реформування системи судуострою, судочинства та суміжних правових інститутів проводитиметься у два етапи:

перший етап - невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні;

другий етап - системні зміни в законодавстві, у тому числі прийняття змін до Конституції України та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів.

ЄВРОПЕЙСЬКА РАМКА

Україна взяла на себе наступні зобов'язання в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС:

У рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.

Розвивати судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах, повною мірою використовуючи відповідні міжнародні і двосторонні документи та ґрунтуючись на принципах юридичної визначеності і праві на справедливий суд.

Сторони домовилися розвивати подальше судове співробітництво між Україною та ЄС у цивільних справах на основі відповідних багатосторонніх правових документів, зокрема конвенцій Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сферах міжнародного правового співробітництва, судового процесу, а також захисту дітей.

Стосовно судового співробітництва в кримінальних справах Сторони намагаються посилити взаємодію щодо взаємної правової допомоги та екстрадиції. Це включатиме, у разі необхідності, приєднання до відповідних міжнародних документів ООН та Ради Європи, зокрема

Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року, та їх виконання, як зазначається у статті 8 цієї Угоди, а також більш тісне співробітництво з Євроюстом.

Окрім того предметом зобов'язань України є забезпечення незалежності, неупередженості, професіоналізму та ефективності системи судових органів, органів прокуратури, а також правоохоронних органів, які повинні бути позбавлені корупції та політичного або будь-якого іншого втручання.

Вжиття додаткових кроків щодо реформи правосуддя, у тому числі шляхом приведення у відповідність до європейських стандартів та у тісній співпраці з Радою Європи/Венеціанською Комісією Стратегії судової реформи, включаючи деталізований та всеохоплюючий план імплементації, зокрема, з огляду на:

- Імплементацию Закону України «Про прокуратуру» та вжиття всіх необхідних організаційних та правових заходів з метою забезпечення відповідності прокурорської діяльності європейським стандартам.
- Забезпечення ефективного функціонування Вищої ради юстиції.
- Прийняття та імплементація законів про судоустрій та статус суддів.
- Вжиття відповідних заходів щодо реформування міліції, включаючи внесення змін до Кримінального кодексу та інших законодавчих актів, пов'язаних з прийняттям рамкового законодавства про функціонування міліції, у тісній взаємодії з Радою Європи/Венеціанською Комісією, збільшуючи навчання суддів, співробітників судів та прокурорів, а також допоміжного персоналу та персоналу правоохоронних органів.
- Ефективну імплементацію та застосування цивільного, кримінального, господарського та адміністративного кодексів та їх відповідних процесуальних кодексів, які базуються на європейських стандартах.
- Забезпечення необхідними ресурсами задля ефективної імплементації Кримінального процесуального кодексу та законодавства про адвокатуру.

- Покращення обізнаності з прав людини серед суддів, прокурорів та співробітників інших правоохоронних органів шляхом вжиття спільних заходів зі збільшення навчальних програм з питань прав людини, та, зокрема, з питань боротьби з тортурами та нелюдським і принизливим поводженням, для суддів, прокурорів та співробітників правоохоронних органів.
- Розширення співробітництва з метою подальшого посилення обізнаності правоохоронних органів та судів щодо поваги до права на свободу мирного зібрання, зокрема шляхом обміну найкращими практиками, навчання та співробітництва стосовно імплементації норм законодавства.
- Подальше посилення судової співпраці у цивільних і комерційних справах шляхом приєднання до та реалізації багатосторонніх конвенцій, зокрема Конвенції Гаазької конференції з міжнародного приватного права у сфері міжнародної правової співпраці та судового процесу і захисту дітей.
- Подальше посилення судового співробітництва у кримінальних справах шляхом приєднання до та реалізації відповідних конвенцій, особливо Ради Європи.

ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

На полі реформи системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів представлене наступними гравцями: громадськими організаціями, аналітичними центрами та експертною спільнотою, міжнародними організаціями та проектами. Кожен із цих гравців представляє свою групу інтересів, має свою позицію щодо реформи органів внутрішніх справ в Україні, використовує свої способи впливу на уряд та свої інституційні механізми для її просування (див. Таблицю 1).

Громадські організації вже виробили низку ініціатив, як змінити судову владу на краще. Є освітні програми, завдяки яким люди більше дізнаються про свої права в суді. Є організації, які здійснюють моніторинг очищення судової влади. Є такі, що надають фахові консультації щодо законопроектів, які стосуються реформи системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів.

Таблиця 1. Вплив громадянського суспільства на реформу системи
судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів

Організації громадянського суспільства	Група інтересів	Позиція щодо реформи	Спосіб впливу	Інституційний механізм впливу
Громадські організації	Активісти	За (тиск щодо якомога швидшої реалізації реформи)	Активізм	Громадські обговорення
Громадські організації, пов'язані з представниками системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів	Діючі та колишні співробітники системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів	Проти	Лобіювання Активізм	Критика в ЗМІ
Аналітичні центри та експертна спільнота	Проєвропейська частина українського суспільства	За (експертний аналіз та пропозиції покращення)	Консультавання Адвокація	Громадські ради, експертні ради, робочі групи, направлення рекомендацій, альтернативні рішення
Міжнародні організації та проекти	Міжнародні партнери України	За	Консультавання Адвокація	Робочі групи