

**РЕФОРМИ
ПІД МІКРОСКОПОМ:
2015 РІК**

Київ, 2015

УДК 323.2(477):342.9(477)
ББК 66.3(4УКР)6+67.9(4УКР)301
Р 45



Ця публікація видана за підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю громадської коаліції «Реанімаційний Паке́т Реформ» і в жодному разі не відображає погляди Європейського Союзу.

*Авторський колектив –
експерти Реанімаційного пакету реформ:*

Банчук О., Бахрушин В., Виговський М., Ганушак Ю., Гетман О., Голуб М.,
Жернаков М., Зінченко А., Кириченко Ю., Коліушко І., Котляр Д.,
Куйбіда Р., Лукеря І., Мазярчук В., Міський В., Науменко Д.,
Несходовський І., Онуфрик М., Розкладай І., Таран В.,
Тимошук В., Черненко З., Шульга Н.

Р 45 **Реформи під мікроскопом: 2015 рік** / За ред. Міського В.В., Галушки О.М.,
2015. – 88 с.

ISBN 978-617-7105-27-4

У цьому виданні експерти української громадської коаліції «Реанімаційний пакет реформ» аналізують основні завдання, що стоять перед Україною на шляху інституційних, економічних і соціальних реформ, а також оцінюють стан їх нормативно-правового забезпечення та імплементації протягом 2015 року. В рамках огляду кожної з реформ описана участь громадськості в її здійсненні та виокремлені рекомендації для органів влади щодо подальших дій.

УДК 323.2(477):342.9(477)
ББК 66.3(4УКР)6+67.9(4УКР)301

ISBN 978-617-7105-27-4

© Інститут Медіа Права, упорядкування, 2015



ЗМІСТ

Антикорупційна реформа	4
Конституційна реформа	9
Децентралізація	16
Судова реформа	24
Реформа прокуратури	30
Реформа правоохоронних органів	35
Реформа публічної адміністрації	40
Медіа реформа	45
Реформа публічних фінансів	50
Реформи, необхідні для запуску Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС	56
Енергетичні реформи	62
Податкова реформа	68
Пенсійна реформа	73
Реформа системи охорони здоров'я	77
Реформи освіти й науки	82



АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Передбачення відповідальності за незаконне збагачення	 Зміни до Кримінального кодексу	 Низка справ розслідується, але поки що жодного вироку
Відкриття інформації про реальних власників компаній, власників нерухомості та земельних ділянок, посилення фінансового контролю за національними політичними діячами	 Закон щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів та Закон щодо протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом	 Міністерство юстиції, Держгеокадастр відкрили доступ до відповідної інформації в Інтернет (передбачено пошук за об'єктом та суб'єктом прав, доступ частково платний)
Забезпечення невідворотності покарання за корупційні злочини	 Зміни до Кримінального та кримінального процесуального кодексів	 Норми набули чинності
Обмеження впливу приватного капіталу на політику	 Закон щодо запобігання і протидії політичній корупції, що вводить державне фінансування політичних партій та систему державного контролю і прозорості партійних фінансів	 Державне фінансування партій почнеться з 1 липня 2016 року, контроль за партійними фінансами здійснюватиме НАЗК
Створення ефективної інституційної системи для кримінального переслідування корупційних діянь	 Закон про Національне антикорупційне бюро	 НАБ розпочало діяльність у грудні 2015 р.
	 Закон про Державне бюро розслідувань	 Закон про ДБР набирає чинності з 1 січня 2016 року, проте процес відбору до новоствореного органу ще не розпочався
Реформування системи запобігання корупції	 Закон про запобігання корупції	 Процес формування складу НАЗК розпочато, але не завершено

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Продовження реформи державних закупівель з метою зменшення корупційних можливостей та посилення прозорості	 Зміни до законів у сфері держзакупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції	 Триває
Доступ до інформації про діяльність Верховної Ради, її комітетів та народних депутатів	 Законопроект щодо забезпечення відкритості інформації про діяльність ВРУ, її комітетів та народних депутатів прийнято в I читанні	
Доступ до інформації про витрати бюджетних коштів	 Закон про відкритість використання публічних коштів	 Законопроект щодо забезпечення відкритості інформації про діяльність ВРУ, її комітетів та народних депутатів прийнято в I читанні
Доступ до інформації у формі «Відкритих даних»	 Закон щодо доступу до інформації у формі відкритих даних	 У жовтні 2015 р. Уряд ухвалив постанову про порядок оприлюднення відкритих даних та перелік першочергових наборів даних для оприлюднення
Посилення державного захисту права на доступ до інформації	 Зміни до закону про доступ до публічної інформації (проекти №2913 та 2043а) внесені до ВРУ та очікують розгляду в I читанні	



АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА

Коаліційна угода фракцій у парламенті восьмого скликання передбачає низку важливих і конкретних заходів у сфері антикорупційної реформи. Антикорупційні заходи в угоді досить амбіційні і не обмежуються ухваленням законів. Із дев'яти заходів, які передбачають прийняття законодавчих актів Верховною Радою України, виконано шість. По кількох заходах прогрес відсутній або недостатній. Водночас низку необхідних законопроектів внесено до парламенту, де вони очікують свого розгляду.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

Парламент ухвалив кілька важливих законів, передбачених Коаліційною угодою.

Так у лютому 2015 року ухвалено зміни до Закону про **Національне антикорупційне бюро (НАБ)** та інших законів з метою усунення їхніх недоліків, створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, посилення інструментів протидії корупції та виконання інших положень Коаліційної угоди. Ухвалені зміни дозволили розпочати процес створення НАБ, який триває дотепер.

Коаліційна угода передбачала, що НАБ розпочне свою діяльність у січні 2015 року, але це виявилось занадто нереалістичним сценарієм. Робота спеціалізованого органу для розслідування високопосадової корупції розпочалася лише на початку грудня, коли було призначено перших прокурорів **Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП)**. Саме спеціалізовані антикорупційні прокурори керують розслідуваннями детективів НАБ. Водночас відбір керівництва САП був заплямований скандалом навколо складу конкурсної комісії, до якої чинний Генеральний прокурор України делегував підлеглих прокурорів, які до того ж фігурували в корупційних скандалах і не мали суспільної довіри. Попри значний громадський та міжнародний тиск генпрокурор змінив лише двох своїх делегатів. Врешті-решт, наприкінці листопада 2015 року Генпрокурор призначив керівника САП з двох відібраних конкурсною комісією кандидатів.

Крім того, у липні 2015 року Верховна Рада внесла зміни до нового Закону «Про прокуратуру», якими послабила гарантії незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Для того, щоб частково виправити ситуацію, у парламенті зареєстрували проект змін, якими пропонується встановлення конкурсною комісією однієї особи на посаду керівника САП. Це повинно замінити чинну норму про те, що комісія подає Генеральному прокурору трьох претендентів на цю посаду, з яких той робить вибір на власний розсуд.

У квітні 2015 року ухвалено **Закон про «відкриті дані»** (зміни до Закону про доступ до публічної інформації та інших законів). Закон вперше запровадив поняття відкритих даних як інформації, що надається у машинозчитуваному форматі, і передбачив обов'язкове оприлюднення низки державних баз даних, що мають важливе суспільне значення (інформація про державні закупівлі, державний реєстр юридичних осіб, містобудівна документація тощо).

У липні цього ж року ухвалили **зміни до законів щодо відкритості інформації про власність**. Відтепер відкритою (з можливістю пошуку за іменем особи) повинна стати інформація про власників чи інших володільців прав на нерухоме майно, земельні ділянки, транспортні засоби. Така інформація повинна перебувати у відкритому доступі в мережі інтернет. Зміни сприятимуть формалізації і захисту права власності, виявленню корупції та незаконного збагачення публічних службовців. Водночас ці зміни ще не були реалізовані повною мірою. Зокрема, посилаючись на суперечності у законодавстві, державні кадастрові реєстратори масово ігнорують нові положення в частині безперешкодної видачі громадянам витягів про будь-які земельні ділянки. Крім того, що не відкриті дані щодо транспортних засобів та їхніх власників. За даними ДАІ, підзаконні акти, які унормують відповідні процедури, готуються до прийняття Кабінетом Міністрів України; також готуються відповідні програмні засоби доступу до цієї інформації.

У жовтні 2015 року парламент ухвалив комплексні зміни до законодавства щодо **забезпечення прозорості фінансування політичних партій** та виборчих кампаній. Закон запроваджує пряме державне фінансування партій, які отримали певний відсоток підтримки виборців на парламентських виборах, зокрема партій, які не пройшли в парламент. Зміни також передбачають систему прозорої звітності партій та державного контролю за фінансами партій. Ці важливі зміни спрямовані на викорінення політичної корупції і в разі належного застосування призведуть до кардинальних змін в політичній системі країни.

Прикметно, що всі зазначені закони були підготовлені експертами Реанімаційного пакету реформ. РПР також зіграла ключову роль в просуванні відповідних законопроектів.

Крім вищезазначених законів, упродовж останнього року парламент ухвалив низку інших законодавчих змін, які прямо не передбачені Коаліційною угодою, але загалом спрямовані на реалізацію антикорупційної реформи, наприклад:

- розширено перелік інформації, що включається в декларацію особи, уповноваженої виконувати функції держави або місцевого самоврядування, а саме доповнено інформацією про об'єкти незавершеного будівництва та майно, яке публічний службовець контролює, хоча і не є його формальним власником;
- до підслідності Національного антикорупційного бюро віднесено розслідування злочину декларування завідомо недостовірної інформації про майно, доходи, витрати і фінансові зобов'язання вищих посадових осіб;
- внесено зміни до законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів та вжиття заходів з подолання корупції.

Із заходів, передбачених Коаліційною угодою, найпроблемнішим є виконання пункту щодо утворення **Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)**. Цей захід не потребує законодавчих змін і залежить переважно від дій уряду. Процедуру конкурсного відбору на посади членів було розпочато із значним запізненням – члени НАЗК повинні були бути відібрані ще до набрання чинності Закону про запобігання корупції, тобто наприкінці квітня 2015 року, але процес відбору розпочався лише в травні цього року. Відбір представників від громадських об'єднань до складу конкурсної комісії відбувся з порушенням закону через дії відповідальних осіб Секретаріату Кабінету Міністрів.

Після значного громадського та міжнародного тиску уряд був змушений змінити власне рішення і визначити новий склад конкурсної комісії. Остання успішно провела більшу частину конкурсного відбору

і повинна найближчим часом визначити кандидатів у члени НАЗК, які будуть подані для затвердження урядом. Але це лише перший крок у створенні цього важливого антикорупційного органу. Можна очікувати, що НАЗК розпочне свою діяльність на початку наступного року.

Затримка із створенням НАЗК також ставить під питання якнайшвидше введення в дію нової системи електронного декларування майна, доходів, витрат і фінансових зобов'язань публічними службовцями. Саме Агентство повинно прийняти формальне рішення про введення в дію нової системи і затвердити низку підзаконних актів.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Неухваленим залишається проект змін до законів у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень і визначення органу державного нагляду у цій сфері. Законопроект №2913 від 20.05.2015 був підготовлений експертами РПП та внесений до парламенту групою депутатів. Згідно з Коаліційною угодою ці зміни повинні були бути прийняті ще в 2-му кварталі 2015 року.

Так само не ухвалено закон про процедуру перевірки на доброчесність публічних службовців. Відповідний законопроект розробляється Міністерством юстиції. Коаліційна угода передбачає його ухвалення у 2-му кварталі 2016 року.

Не запроваджено моніторинг способу життя публічних службовців, процедуру якого повинно визначити НАЗК. Також не запроваджено механізм стимулювання співпраці громадян із слідством, що проводиться Національним антикорупційним бюро.

Коаліційна угода також передбачає законодавчу заборону органам влади вимагати від фізичних та юридичних осіб інформацію, якою держава вже володіє або яку ці особи надавали раніше. Чіткої заборони в законі вимагати таку інформацію передбачено не було. Водночас у вересні 2015 року Кабінет Міністрів змінив порядок доступу і надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. За повідомленням Міністерства юстиції, з 1 жовтня 2015 року державні органи не мають права вимагати від громадян паперові витяги, виписки та довідки з інформацією із зазначених реєстрів.

У частині антикорупційних реформ в Коаліційній угоді також є заходи, які можна визнати декларативними і беззмістовними. Так угода передбачає запровадження щорічного зовнішнього антикорупційного аудиту органів державної влади. Незрозуміло, хто і яким чином повинен проводити такий «аудит». Угода також вимагає ліквідацію корупційних схем у державному секторі. Це амбітне завдання схоже скоріше на передвиборче гасло, ніж на реальний захід.



КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО
Звуження депутатської недоторканності	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)” передбачає скасування недоторканності замість звуження, й на думку експертів РПР є загрозливим
Усунення політичних впливів на формування та функціонування судової влади	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)” направлений до Конституційного суду
Оновлення складу суддівського корпусу	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)” направлений до Конституційного суду
Деполітизація прокуратури	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)” направлений до Конституційного суду
Уможливлення проведення адміністративно-територіальної реформи	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)” попередньо схвалений парламентською більшістю
Заміна місцевих державних адміністрацій наглядово-координаційними органами	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)” попередньо схвалений парламентською більшістю
Запровадження кваліфікаційної комісії для відбору суддів КСУ	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)” направлений до Конституційного суду



КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Після ескалації протестів на Майдані 21 лютого 2014 року Верховна Рада, виконуючи положення Угоди між опозицією і екс-президентом-диктатором Віктором Януковичем про врегулювання кризи в Україні, прийняла Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України»¹, який був згодом підписаний виконуючим обов'язки Президента Головою Верховної Ради Олександром Турчиновим.

22 лютого 2014 р. Верховна Рада України прийняла постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII»². Обидва документи були прийняті більше ніж двома третинами від конституційного складу народних депутатів України.

Зазначені політико-правові рішення Верховної Ради спрямовувалися на обмеження повноважень Президента та відновлення конституційного ладу, що існував до узурпації влади Януковичем. Політична ситуація в Україні потребувала оперативних дій щодо відновлення конституційного ладу, і це зумовило доцільність чергового виходу за межі конституційної процедури.

Таким чином, **перемога Революції Гідності поставила завдання реформування держави. Ключове місце в комплексі необхідних реформ посіла конституційна.**

За даними соціопитувань, більшість громадян вважає, що конституційну реформу в Україні проводити потрібно³. Отже, потреба конституційної реформи викликана:

- 1) необхідністю відновити легітимність Конституції як акту установчої влади;
- 2) потребою виправлення змістовних недоліків, а саме удосконалення механізму державної влади (форми правління); створення конституційних передумов для децентралізації влади; посилення незалежності та професійності судової влади; вирішення дилеми гарантування Конституцією прав і свобод людини; посилення механізмів захисту Конституції.

Тим часом 55% опитаних експертів у межах обговорення “Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи” здійсненого Центром Разумкова за підтримки Програми «РАДА», вважають найкращою формою державного правління для України парламентсько-президентську республіку. 73% експертів зазначають при цьому, що найбільш прийнятним територіально-державним устроєм для України є збереження унітарної держави з розширеними повноваженнями територіальних громад, лише 1% – за

¹ Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/742-18>

² Постанова Верховної Ради України «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII» // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/750-18>

³ Конституційна реформа: що про це знають і думають громадяни? // <http://pravo.org.ua/politiceformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/161-maxwidth/1888-konstytutsiina-reforma-shcho-pro-tse-znaiut-i-dumaiut-hromadiany.html>

федеративну державу і жоден експерт не підтримав ідею перетворення України на конфедеративну державу⁴. Щодо процедури проведення реформи експерти стоять на позиції, що конституційну реформу необхідно проводити професійно, відкрито, прозоро, з максимальним залученням громадянського суспільства на всіх її етапах. Від якості конституційної реформи залежить, чи стане Україна на шлях побудови правової держави.

Під час революції Гідності незалежні експерти та науковці самоорганізувалися для напрацювання комплексних конституційних змін в інтересах суспільства. Звернення⁵ та пропозиції конституційних змін⁶ були напрацьовані та передані парламентській комісії.

Після Революції Гідності експертне середовище заради просування реформ об'єдналося у платформу Реанімаційний пакет реформ. Незалежні експерти та науковці стали групою «Конституційна реформа» РПР.

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В КОАЛІЦІЙНІЙ УГОДІ

З обранням нового складу Верховної Ради восени 2014 року народні депутати приступили до напрацювання коаліційної угоди. Коаліційну угоду було укладено 21 листопада 2014 року представниками п'яти партій – «Блоку Петра Порошенка», «Народного фронту», «Самопоміч», Радикальної партії Олега Ляшка та «Батьківщини».

На жаль, в Угоді конституційна реформа розглядається як похідна від галузевих реформ, а не навпаки. Урядова більшість домовилася, що буде проводити реформи, які потребуватимуть внесення змін до Конституції України.

Урядова більшість задекларувала готовність забезпечити публічний та відповідальний процес внесення змін до Конституції України через створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України (далі – ТСК) для підготовки узгоджених Коаліцією змін до Конституції України. ТСК має діяти на засадах відкритості, гласності, професіоналізму, науковості, колегіальності та незалежності у прийнятті рішень.

Проте окремо, у преамбулу Коаліційної угоди, було винесено питання, яке не є ключовим пріоритетом і мало б стати одним із пунктів конституційної реформи: «ми скасуємо депутатську недоторканність та будемо нести повну відповідальність за свої дії перед Українським народом».

Однак зафіксовані домовленості парламентських фракцій у Коаліційній угоді далі намірів не просунулися.

За таких умов *порядок денний конституційної реформи став формувати новообраний Президент Петро Порошенко*.

Президент відмовився від комплексної конституційної реформи та ініціював «точкові зміни» до Конституції щодо скасування недоторканності народних депутатів України та обмеження суддівської

⁴ Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи // http://www.uceps.org/upload/1436517797_file.pdf

⁵ Звернення щодо конституційної реформи в Україні від 1 квітня 2014 року // <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1628-zvernennia-shchodo-konstytutsiinoi-reformy-v-ukraini.html>

⁶ Пропозиції науковців та громадськості щодо конституційних змін від 18 квітня 2014 року // <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/2011-12-14-18-24-53/1653-propozytsii-naukovtsiv-ta-hromadskosti-shchodo-konstytutsiinykh-zmin.html>

недоторканності (16 січня 2015 року Президент вніс до Верховної Ради відповідний законопроект)⁷. При цьому, Рада Європи критично висловилася щодо ідеї скасування депутатської недоторканності, зазначивши про доцільність обмежувати депутатську недоторканність і зафіксувати функціональну недоторканність для суддів.

До цього у 26 червня 2014 року новообраний президент Порошенко вніс до Парламенту як невідкладний законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 4178а⁸. Законопроект було підготовлено у закритому режимі, без проведення громадського обговорення та залучення провідних експертів⁹. Це було зроблено менш як через три тижні після дня інавгурації.

Також Президент ініціював процес зміни Конституції шляхом прийняття 3-х різних законів у напрямках: права людини, забезпечення незалежності судової гілки влади, децентралізації.

Указом Президента від 3 березня 2015 року створили Конституційну Комісію (далі – КК) як спеціальний допоміжний орган при Президентові України¹⁰.

Основною метою КК стає напрацювання узгоджених 3-х законопроектів щодо удосконалення конституційного регулювання прав людини, забезпечення незалежності судової гілки влади, децентралізації.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Конституційні зміни щодо децентралізації робоча група Комісії розробила на початку літа 2015 року. За основу були взяті вже напрацьовані на той час розробки незалежних експертів, які самоорганізувалися ще навесні 2014 р.

24 червня 2015 р. Венеційська комісія надала Висновок щодо законопроекту «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації)», напрацьованого Конституційною Комісією¹¹. 26 жовтня цього року на законопроект було надано остаточний позитивний висновок Венеційської комісії¹². Венеційська комісія схвалила положення законопроекту, при цьому зробила кілька зауважень і висловила незначні рекомендації.

У подальшому відбувся закритий процес доопрацювання конституційних змін в Адміністрації Президента. 1 липня 2015 року Президент вніс до парламенту законопроект № 2217а¹³, що передбачає

⁷ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602

⁸ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

⁹ Висновок групи науковців та громадських експертів щодо Проекту Закону про внесення змін до Конституції України № 4178а від 26.06.2014 // <http://bit.ly/1tsTD9E>

¹⁰ Указ Президента України «Про Конституційну Комісію» від 03.03.2015 № 119/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 19. – С. 7. – Ст. 514.

¹¹ Preliminary opinion of the Venice Commission (draft of constitutional amendments was changed after the opinion taking into the account recommendation) // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e)

¹² Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the the Territorial Structure and Local Administration as proposed by the Working Group of the Constitutional Commission in June 2015 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e)

¹³ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

реформування адміністративно-територіального устрою України, реформу місцевого самоврядування та здійснення виконавчої влади на місцях, поєднує реформу децентралізації влади та встановлює можливість прийняття окремого закону для регулювання особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Луганської та Донецької областей.

16 липня законопроект було попередньо схвалено Верховною Радою України 288 голосами та направлено до Конституційного Суду¹⁴. 30 липня Висновок¹⁵ Конституційного Суду констатував відповідність положень законопроекту ст. ст. 157 і 158 Конституції України.

Під час голосування за цей законопроект 31 серпня відбувся мітинг, що закінчився сутичками із загибеллю людей. Тим часом фракція «Самопоміч» виключила зі свого складу п'ятьох депутатів, які підтримали зміни до Конституції щодо децентралізації.

Після внесення Президентом першого законопроекту з децентралізації виявилося, що текст після затвердження в Конституційній Комісії дещо підправили в Адміністрації президента та доповнили пунктом про особливості місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Такі новели підтримали не всі фракції урядової більшості. Відповідно це зменшило вірогідність ухвалення законопроекту змін до Конституції в частині децентралізації Парламентом, оскільки для цього необхідно 300 голосів парламентаріїв.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ГІЛКИ

Конституційні зміни щодо забезпечення незалежності судової гілки були напрацьовані робочою групою Комісії лише наприкінці літа 2015 року¹⁶. Законопроект, напрацьований робочою групою з питань правосуддя і суміжних правових інститутів, кардинально відрізнявся істотним зменшенням тиску на суддів і Генерального прокурора України в частині перепризначення суддів. 24 липня 2015 р. Венеційська комісія надала попередній позитивний висновок щодо законопроекту, підготовленого робочою групою Конституційної Комісії¹⁷.

4 вересня цього року Конституційна Комісія схвалила свій законопроект і вирішила знову направити його до Венеційської комісії. У жовтні на законопроект було надано остаточний позитивний висновок Венеційської комісії¹⁸. Венеційська комісія схвалила положення законопроекту, при цьому зробила кілька зауважень і висловила незначні рекомендації.

¹⁴ Хронологія розгляду Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9

¹⁵ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>

¹⁶ Проект змін до Конституції України в частині правосуддя // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/13>

¹⁷ Попередній Висновок Венеційської комісії щодо пропонуєваних змін до Конституції України щодо правосуддя № 803/2015 // <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>

¹⁸ Opinion on the Proposed Amendments to the Constitution of Ukraine regarding the Judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e)

30 жовтня 2015 р. законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» схвалений Конституційною Комісією¹⁹. 10 листопада 2015 р. Національна рада реформ рекомендувала Президенту внести його до парламенту.

25 листопада 2015 року Президент вніс до парламенту законопроект № 3524²⁰, а 22 грудня законопроект було направлено до Конституційного Суду²¹.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

На кінець 2015 року відбуваються громадські обговорення напрацьованих конституційних змін у робочій групі Комісії. Конституційні зміни щодо прав, свобод та обов'язків людини, громадянина йдуть найповільніше, проте відкрито, із належним залученням громадян до конституційного процесу.

Зараз на базі Києво-Могилянської академії та в регіонах тривають громадські обговорення з метою розробки узгодженої редакції законопроекту про права людини.

ПІДСУМКИ: УКРАЇНА ПРОХОДИТЬ ШЛЯХ ВІД РЕВОЛЮЦІЇ ДО ОНОВЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЇ

2014 рік відзначився двома фальстартами конституційної реформи та втратою часу, яка може виявитися головною помилкою, що завадить провести успішну конституційну реформу в Україні.

Зафіксовані домовленості щодо конституційної реформи у Коаліційній угоді залишилися лише намірами парламентаріїв.

За таких умов Президент став грати роль двигуна реформи.

Президент відмовився від комплексної конституційної реформи та ініціював процес зміни Конституції шляхом прийняття різних законів у напрямках прав людини, забезпечення незалежності судової гілки влади, децентралізації, а також щодо скасування депутатської недоторканності та обмеження суддівської недоторканності.

Для прийняття конституційних змін щодо децентралізації на сьогодні необхідна підтримка цих змін у парламенті двома третинами народних депутатів (300 голосів). Законопроект щодо внесення змін до Конституції в частині правосуддя ще не внесено до парламенту, але очікується найближчим часом.

Конституційні зміни щодо вдосконалення прав людини та громадянина на стадії громадського обговорення і напрацьованого варіанту робочою групою дорадчого органу при Президентові.

Четверний напрямок конституційної реформи – баланс гілок влади в межах парламентсько-президентської форми правління до цього часу чекає свого старту.

¹⁹ Пропозиції робочої групи з питань правосуддя щодо внесення змін до Конституції України, Конституційна комісія // <http://constitution.gov.ua/work/item/id/17>

²⁰ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

²¹ Хронологія розгляду Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3524&skl=9

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Отже, конституційна реформа рухається нерівномірно.

Успішний розвиток України неможливий без дієвої Конституції, яка закріпить владний механізм, що буде здатен ефективно працювати в інтересах людини.

Для забезпечення подальших кроків конституційної реформи нами рекомендуються:






- пришвидшити та синхронізувати напрямки конституційної реформи, які започатковані Конституційною Комісією;
- проводити громадські обговорення з метою врахування отриманих результатів;
- у парламенті почати фахове обговорення конституційної реформи, а не лише шукати компроміс, виходячи з політичних інтересів. Парламент є суб'єктом, якому від українського народу надана частина прав щодо здійснення установчої влади. Неприйнятним є прийняття парламентом конституційних змін без фахового обговорення.

Відмічені недоліки процесу конституційної реформи можуть призвести до неможливості її провести у Верховній Раді України. У цьому випадку реформу потрібно проводити через орган установчої влади народу. При цьому парламенту необхідно:

- прийняти закон, який встановить порядок і спосіб підготовки проекту нової Конституції України;
- змінити неконституційний Закон України «Про всеукраїнський референдум», виклавши його в новій редакції.



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Здійснення фінансової децентралізації, забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів	 Зміни до Податкового та Бюджетного кодексів	 Нові правила доступні для громад, що пройшли добровільне об'єднання
Здійснення реформи регіональної політики, запровадження ефективних механізмів підтримки регіонального розвитку	 Зміни до Бюджетного кодексу щодо Державного фонду регіонального розвитку, Закон про засади державної регіональної політики	 Фінансування проектів із Фонду регіонального розвитку доступні для громад, що пройшли добровільне об'єднання
Здійснення адміністративно-територіальної реформи – об'єднання громад та укрупнення районів	 Закони, що дозволили розпочати I етап реформи – добровільне об'єднання громад  Триває робота над наступними законопроектами для імплементації Конституційних змін: Про префектів, Про місцеве самоврядування, Про адміністративно-територіальний устрій, Про перехідні умови формування нового адміністративно-територіального устрою	 Процес об'єднання завершили 159 громад, із очікуваних прибл. 1200
Створення Конституційних засад для здійснення адміністративно-територіальної реформи та посилення місцевого самоврядування	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)” попередньо схвалений парламентською більшістю	
Упорядкування систему органів влади у м. Києві	 Законопроект про столицю України – місто Київ внесено до ВРУ, очікує на I читання	
Реформування служби в органах місцевого самоврядування	 Законопроект прийнято у I читанні	



ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади передбачає подолання багатьох викликів, а саме: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; деградація сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо.

Напрямок проведення реформи місцевого самоврядування було визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року.

Відповідно до затвердженого документу, реформа місцевого самоврядування та децентралізації повинна стояти на трьох стовпах: передача повноважень від центру до найнижчого можливого рівня; відповідно до переданих повноважень необхідно передати фінансові ресурси; забезпечити контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

З часу затвердження Концепції було сформовано базову правову рамку для проведення реформи, зокрема було внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України (фіскальна децентралізація), затверджено Державну стратегію регіонального розвитку та ухвалено новий Закон про регіональну політику, запущено процес зміни адміністративно-територіального устрою.

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

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

28 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначили нову фінансову основу органів місцевого самоврядування, встановили новий розподіл загальнодержавних податків та запровадили нові місцеві податки, а також запровадили нову систему бюджетного вирівнювання.

Після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міста обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад) стали: 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб), 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт), 100% плати за землю, 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності, 100% плати за надання адміністративних послуг та 25% екологічного податку.

У Києві надходження з ПДФО складає 40%, додатково до бюджету надходить 10% податку на прибуток підприємств. Крім цього, у міста Київ немає вилучень з бюджету (реверсної дотації), і немає базової дотації.

Фінансування медичної та освітньої сфери передано на районний рівень та рівень міста обласного значення через прямі субвенції з державного бюджету відповідно до затверджених нормативів. У результаті основну відповідальність за фінансування галузей несуть профільні Міністерство освіти та Міністерство охорони здоров'я. При чому залишки коштів державної субвенції у кінці року не вилучаються, а залишаються у місцевих бюджетах і можуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази навчальних та медичних закладів.

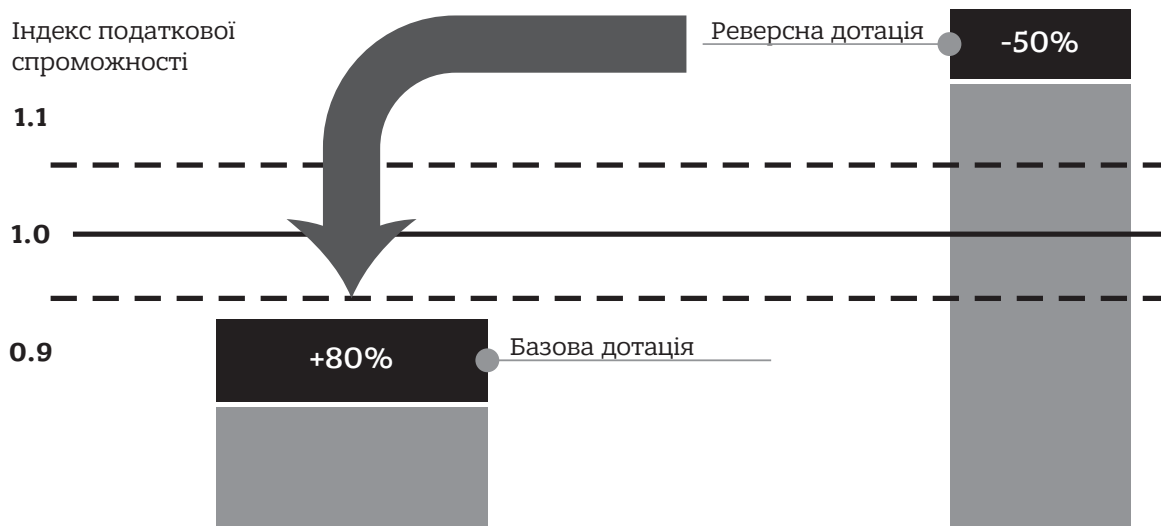
Було зменшено пільги зі сплати податку на нерухомість залежно від розміру площі об'єкта (пільги встановлено для нерухомості, які мають 60 м² для квартир та 120 м² для будинків). Закріплено ставки оподаткування нерухомості до 2% від розміру мінімальної заробітної платні за 1 м². Проте затверджена формула є неефективною та складною у адмініструванні.

Розширено права органів місцевого самоврядування зі встановлення ставок та пільг із місцевих податків і зборів. Економія місцевих бюджетів за відсутності загальнодержавних пільг склала близько 1 млрд грн.

Органи місцевого самоврядування отримали право обслуговувати власні надходження своїх бюджетних установ та фонди розвитку у державних банках і не залежати від Державного казначейства.

Найбільш важливою стала зміна системи бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів за видатками, на систему вирівнювання за доходами. Як наслідок, з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, які заробляють більше, ніж мають видатків, – вилучаються тільки 50% додатково отриманого доходу (за умови, що індекс податкоспроможності складає більше 1,1). Такі вилучення спрямовуються для надання базової дотації.

Натомість в адміністративно-територіальних одиниць, які не заробляють необхідної для видатків суми, базова дотація складає тільки 80% до необхідної суми (за умови, що індекс податкоспроможності складає менше 0,9).



У результаті *дотаційність місцевих бюджетів у 2015 році скоротилася на 22%* і складає 74%, у порівнянні 96% дотаційності у 2014 році. Нова система стимулює громади для збільшення надходжень місцевих бюджетів – більше заробляєш, більше отримуєш.

Разом із тим, **для подолання викликів на шляху проведення фіскальної децентралізації необхідно здійснити такі кроки:**

- підвищити ефективність місцевих податків і зборів: спростити адміністрування податку на нерухомість без встановлення пільг (оподатковується кожен квадратний метр), необхідно відновити транспортний податок;
- затвердити державні соціальні стандарти і нормативи за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;
- закріплення податку на прибуток підприємств за обласними бюджетами та містом Києва є неефективним з огляду на дуже низьку прогнозованість податку, адже існує тенденція, що податок буде надходити до бюджету міста Києва у зв'язку з перереєстрацією великих підприємств у місті;
- акцизний податок є нерівномірним для різних територій. Тому необхідно залишити надходження з акцизного податку до бюджетів об'єднаних територіальних громад, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, а також до обласного бюджету.

РЕФОРМА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

6 серпня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив нову Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Наприкінці 2014 року Верховна Рада внесла зміни до Бюджетного кодексу – зокрема до статті 24¹ про Державний фонд регіонального розвитку. На початку 2015 року Верховна Рада ухвалила закон «Про засади державної регіональної політики», яким визначено мету, основні принципи та пріоритети державної регіональної політики; засади координації органів влади щодо розвитку регіональної політики тощо. На виконання цього закону Кабінет Міністрів затвердив Постанови №195 та №196, якими визначив порядок підготовки, оцінки та відбору проектів регіонального розвитку у 2015 році, та починаючи з 2016 року. 7 жовтня 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів на 2015 – 2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку.

У результаті внесених до Законодавства змін було проведено реформу регіональної політики в Україні, зокрема передбачено кошти у Державному бюджеті на регіональну політику, визначено прозорий механізм фінансування проектів регіонального розвитку. Органи місцевого самоврядування отримали можливість готувати та подавати проекти на фінансування з Державного фонду, зокрема фінансування інвестиційних проектів та програм. Відповідно до статті 24¹ Бюджетного кодексу України, при складанні Державного бюджету України сума коштів у фонд регіонального розвитку передбачається у сумі не менше 1% від доходу загального фонду державного бюджету. У 2015 році з Державного бюджету до фонду регіонального розвитку виділили 2,9 млрд грн. Прогнозована сума коштів фонду регіонального розвитку у 2016 році складатиме близько 4,5 млрд грн.

Було також реформовано механізм фінансування проектів регіонального розвитку. Зокрема, передбачено автоматичний розподіл коштів фонду регіонального розвитку між областями за таким механізмом:

- двоетапний відбір проектів регіонального розвитку (попередній відбір здійснюють обласні державні адміністрації, фінальну оцінку та відбір здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України);
- фінансування проектів з фонду регіонального розвитку здійснюється між областями відповідно до формули: *80% коштів* – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні (наприклад, якщо в Харківській області зосереджено 5% населення України, то фінансування буде 5% від суми коштів фонду регіонального розвитку (від тих 80%); *20% коштів* – відповідно до показника ВВП на душу населення (для регіонів, у яких показник ВВП менше 75% середнього показника по Україні, що станом на 2015 рік складає 16 областей України).

У результаті проведення реформи, з Державного фонду регіонального розвитку у 2015 році було профінансовано 728 проектів на суму 2,542 млрд грн. Всього було подано на фінансування з фонду 1267 проектів, з яких 53 проекти щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, 39 проектів співробітництва територіальних громад, 1082 проекти, які передбачені планом заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку.

Реалізація реформи стикається із **викликами**, а саме:

Низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування до підготовки проектів регіонального розвитку. Більшість проектів були спрямовані на точкове відновлення інфраструктури – реконструкція фельдшерського пункту, ремонт лікарні, заміна вікон у школах та дитячих садочках, ремонт дорожнього покриття. Проте такі проекти не сприяють реалізації Державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій областей, не створюють додаткової економічної вартості та не сприяють розвитку регіону. Тому необхідно забезпечити розвиток інституційної спроможності органів місцевого самоврядування на підготовку проектів, зокрема надання експертної підтримки під час підготовки проектів, навчання кадрів у місцевих радах.

На обласному рівні часто не пропускають проекти, які політично не прийнятні – блокують з політичних мотивів. Необхідно покращити відбір проектів регіонального розвитку, запровадивши реєстрацію на платформі Міністерства регіонального розвитку всіх проектів, які розробляються органами місцевого самоврядування. У такому випадку Міністерство регіонального розвитку зможе відслідковувати об'єктивність процесу. Зобов'язати обласні державні адміністрації давати чіткі пояснення щодо відхилення чи підтримки проекту регіонального розвитку.

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

5 лютого 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». 8 квітня цього року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову №214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та затвердженої Методики, обласні державні адміністрації розробили, а обласні ради затвердили перспективні плани формування спроможних громад у 22 областях. З політичних мотивів до листопада 2015 року не було затверджено перспективні плани формування громад у Тернопільській та Закарпатській областях.

Відповідно до Законодавства, громади повинні пройти процес добровільного об'єднання відповідно до розроблених та затверджених перспективних планів. У результаті станом на 15 серпня 2015 року процедуру добровільного об'єднання пройшли 54 територіальні громади, у яких обласні ради призначили перші місцеві вибори.

Проте після цього обласні ради заблокували процес призначення виборів. У зв'язку з чим Верховна Рада України 4 вересня 2015 року прийняла Законопроект №3008, відповідно до якого обласні ради позбавили функції призначати перші вибори і передали таку функцію до Центральної Виборчої Комісії. У результаті, перші вибори було призначено додатково у 105 об'єднаних територіальних громадах, що загалом складає 159 об'єднаних територіальних громад (які в цілому об'єднали понад 7% всіх територіальних громад України).

Додатково у 31 громаді, які пройшли процедуру об'єднання, Центральна виборча комісія не призначила вибори з незрозумілою аргументацією – створення об'єднаних громад потребує зміни меж районів.

Відповідно до Законодавства, об'єднані територіальні громади, які об'єдналися відповідно до перспективного плану, отримують фінансові ресурси та повноваження на рівні з містами обласного значення. Проте тут виникли три проблеми.

1. Відсутність перспективних планів у двох областях. У Тернопільській області 25 жовтня 2015 року було проведено вибори до 26 об'єднаних територіальних громад. Проте громади не отримують фінансових переваг та повноважень на рівні міст обласного значення, оскільки Тернопільська обласна рада не затвердила перспективний план формування спроможних громад. Відповідно ситуація склалася також у Закарпатській області, де було проведено вибори до 2 об'єднаних територіальних громад, проте там також не затверджено перспективний план.

2. Визнання об'єднаних територіальних громад спроможними. З 159 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено вибори, спроможними є тільки 79 об'єднаних громад, що відповідають Методиці формування спроможних територіальних громад та затвердженому Кабінетом Міністрів України перспективному плану області. Додатково 40 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено перші вибори, не об'єдналися відповідно до затвердженого перспективного плану. Проте такі громади об'єдналися навколо центру, який визначено перспективним планом та включають у себе значну частину території об'єднаної громади, яка визначена перспективним планом. У зв'язку з цим, відповідні 40 об'єднаних громад можна визнати спроможними та надати їм фінансові ресурси на рівні з містами обласного значення. Проте таке рішення потребує внесення змін до Законодавства:

- зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де передбачити можливість визнання об'єднаної громади спроможною рішенням Кабінету Міністрів України у випадку відповідності громади визначеним критеріям;
- зміни до Бюджетного кодексу України, де передбачити перехід об'єднаної громади на нові фінансові можливості у випадку визнання її спроможною окремим рішенням уряду.

3. Низька спроможність частини об'єднаних громад. Близько 40 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено перші вибори, не відповідають перспективному плану та Методиці формування спроможних громад. Такі об'єднані громади не можуть отримати додаткові фінансові можливості та повноваження на рівні міст обласного значення.

Виклики, з якими стикається адміністративно-територіальна реформа:

Низька спроможність частини громад, які об'єдналися. Частина з 159 об'єднаних територіальних громад, у яких проведено перші вибори, є не спроможними і не відповідають методиці формування спроможних територіальних громад.

Політизація процесу добровільного об'єднання територіальних громад. Перспективні плани об'єднання територіальних громад затверджують обласні ради, які є політичними органами з представництвом політичних партій. У результаті обласні ради затвердили недосконалі перспективні плани, подрібнили адміністративно-територіальні одиниці. У Тернопільській та Закарпатській областях досі не затверджені перспективні плани, відповідно до цього громади, які пройшли процес добровільного об'єднання не можуть отримати фінансові переваги та прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Тому необхідно позбавити обласні ради функції затвердження перспективних планів та передати дану функцію на рівень Кабінету Міністрів України.

Низька інституційна спроможність новоутворених громад. Новообрані органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громади з 1 січня 2016 року отримують більші ресурси та більшу відповідальність, якої вони раніше не мали. Проте такі органи місцевого самоврядування не мають достатнього рівня компетенції та спроможності управляти територією об'єднаної громади, не можуть освоїти нові повноваження та фінансові ресурси, переважно через низьку кадрову спроможність.

Передбачити у державному бюджеті пряму субвенцію на підтримку об'єднаних громад. Для розвитку інституційної спроможності та інфраструктури новоутворених об'єднаних територіальних громад необхідно передбачити у Державному бюджеті на 2016 рік пряму субвенцію.

Об'єднання було некомплексне, зокрема без змін меж районів – реформування районного рівня не відбувалося. У зв'язку з тим, що реформа відбувалася виключно на рівні громад, без змін меж районів, відтак існують території, де у підпорядкуванні району тільки частина населених пунктів. Такі райони дуже слабкі у фінансовому та інфраструктурному плані, оскільки більшу частину фінансів, інфраструктури отримала новоутворена об'єднана громада. У такому випадку немає основи існування району.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Затвердити перспективні плани формування спроможних громад всіх областей. Внести зміни до затверджених перспективних планів та затвердити перспективні плани формування спроможних громад Тернопільській та Закарпатській області. Позбавити обласні ради функції затвердження перспективних планів з передачею цієї функції Кабінету Міністрів України.

Запровадити механізм приєднання громад. Запровадити механізм приєднання громад до об'єднаних територіальних громад або громад, які визнані спроможними, за спрощеною процедурою.

Підтримка новостворених об'єднаних територіальних громад. Передбачити у Державному бюджеті на 2016 рік пряму державну субвенцію навчання кадрів громад, розвиток інфраструктури тощо.

Внести зміни до Законодавства про містобудівну документацію та Земельного кодексу України. Необхідно запровадити новий тип планувальної документації як план території громади – це елемент

генерального плану, який також включає планування використання земель за межами населеного пункту. Громади отримають право управляти земельними ресурсами, встановлення обмеження щодо використання земельних ресурсів третіми особами.












Затвердити зміни до Конституції України у частині децентралізації (Законопроект №2217а).

Затвердити пакет Законопроектів на виконання Конституції:

- *Про префектів.* Закон визначає статус та організацію роботи префектів, порядок призначення та звільнення префектів, їхні повноваження та порядок діяльності (зокрема порядок здійснення нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, зупинка рішень тощо).
- *Про місцеве самоврядування.* Визначення чіткої сфери компетенцій різних рівнів системи органів місцевого самоврядування, зокрема визначити сферу повноважень громади, району, регіону.
- *Про адміністративно-територіальний устрій.* Закон визначає типологію поселень (село, селище, місто), типологію адміністративно-територіальних одиниць (громада, район, регіон). Критерії створення адміністративно-територіальних одиниць; процедури прийняття рішень щодо адміністративно-територіальних одиниць (створення, реорганізація, вирішення питань щодо зміни меж).
- *Про перехідні умови формування нового адміністративно-територіального устрою.* Закон про порядок впровадження реформи адміністративно-територіального устрою визначає послідовність та основні етапи проведення реформи адміністративно-територіального устрою.



СУДОВА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Спрощення судової системи та посилення її інституційної спроможності	 Закон про забезпечення права на справедливий суд  Зміни до закону про судоустрій та статус суддів	 Стане можливою після ухвалення Змін до Конституції
Доступ до правосуддя	 Триває робота в РПР над проектом змін до процесуальних кодексів, очікується внесення у 2016 році	
Уніфікація процесу люстрації суддів і приведення їх у відповідність до Європейських стандартів	 Законопроект щодо удосконалення механізму відновлення довіри до судової влади опрацьовується в комітеті ВРУ	
Зменшення навантаження на суди	 Триває робота в РПР над проектом змін до процесуальних кодексів, очікується внесення у 2016 році	
Створення ефективних механізмів виконання судових рішень шляхом демонополізації державної системи примусового виконання рішень	 Законопроекти «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та проект «Про виконавче провадження» прийнято в I читанні в ВРУ	
Запровадження суду присяжних в кримінальних справах, гуманізація кримінального процесу	 Триває робота над проектом закону, очікується внесення у 2016 році	
Запровадження спеціального механізму перегляду вироків щодо незаконного засудження	 Законопроект щодо забезпечення окремим категоріям засуджених осіб права на правосудний вирок прийнято в I читанні	
Приведення конституційних положень про правосуддя і прокуратуру у відповідність до Європейських стандартів. Створення умов для оновлення суддівського корпусу	 Законопроект "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" внесено Президентом до Парламенту.	
Приведення законодавства про судоустрій, статус суддів, судочинство у відповідність до Змін, які мають бути внесені до Конституції України	 Триває робота в РПР над проектом змін до закону «Про судоустрій та статус суддів», очікується внесення у 2016 році	
Перетворення прокуратури в службу державного обвинувачення	Триває робота над проектом закону, очікується внесення у 2016 році	



СУДОВА РЕФОРМА

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Система правосуддя в Україні за своїм змістом та цінностями має мало спільного з судовими системами розвинених країн Європи і світу. Згідно з висновками Gallup, напередодні Революції Гідності рівень довіри до судів в Україні був одним з найнижчих у світі (лише 16%) і найнижчим у країнах колишнього Радянського Союзу²². За даними 2014 року від OECD, Україна – на найнижчій сходинці за рівнем довіри до судів (з 12%) порівняно з іншими країнами цієї організації²³. За індексом сприйняття корупції від Трансперенсі Інтернешнл у 2014 році Україна опинилася на 142 місці зі 175 держав, де проводилися дослідження²⁴.

Згідно з Індексом верховенства права – 2015 Всесвітнього проекту правосуддя (World Justice Project), за рівнем утілення вимог верховенства права Україна перебуває на 70 місці зі 102 країн²⁵.

Відповідно до результатів останнього національного опитування (липень 2015 року), лише 5% громадян довіряють судам, не довіряють – 79 відсотків. Рівень довіри до судової влади є найнижчим серед гілок влади в усіх регіонах України. Респонденти, які брали участь у судових засіданнях щонайменше раз за останні 3 роки, довіряють судовій владі дещо більше, ніж респонденти, які не брали участі в судових засіданнях (16% і 4%). Рівень довіри до прокуратури і міліції, хоч і вищий, але теж критично низький – лише 8%, тоді як не довіряють прокурорам 77%, міліції – 75%²⁶.

За даними опитування Центру політико-правових реформ, Центру Разумкова і Фонду «Демократичні ініціативи» імені Лька Кучеріва, серед основних проблем, які створюють недовіру до судової системи, громадяни назвали: поширеність корупції серед суддів (94%), залежність суддів від політиків (81%) і олігархів (80%), ухвалення суддями замовних рішень (77%), поширеність кругової поруки в судовій системі (73%)²⁷. Серед усіх необхідних реформ люди називають першочерговими антикорупційну реформу (65%) і реформу судів та органів правопорядку (58%)²⁸.

²² Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide // http://www.gallup.com/poll/178757/confidence-judicial-systems-varies-worldwide.aspx?utm_source=confidence%20in%20judiciary&utm_medium=search&utm_campaign=tiles.

²³ OECD / Організація економічного співробітництва і розвитку // <http://on.fb.me/1e9U3vj>.

²⁴ Corruption Perceptions Index 2014: Results // <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

²⁵ Rule of Law Around the World - 2015 // <http://worldjusticeproject.org/rule-law-around-world>.

²⁶ Національне опитування громадської думки щодо демократичних та економічних реформ, судової реформи та щодо впровадження Закону України «Про очищення влади» (липень 2015 року) // http://www.fair.org.ua/content/library_doc/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration_ENG.pdf.

²⁷ Судова реформа: громадська думка населення України (грудень 2014) // <http://en.pravo.org.ua/2-uncategorised/569-judicial-reform-public-opinion-poll-judges-and-experts-surveys.html>.

²⁸ Реформи в Україні: громадська думка населення (липень 2015 року) // <http://www.dif.org.ua/en/publications/press-relizy/reformi-v-ukselelnja.htm>.

Експерти здебільшого розділяють настрої суспільства. 80% опитаних експертів вважають реформу судової системи та інших органів правопорядку найголовнішими завданнями для України, при цьому стільки ж респондентів підтримують радикальні і термінові зміни в судовій системі. Експерти також визнали найсерйознішими перешкодами у проведенні судової реформи: опір судової системи (26%), бажання влади безпосередньо впливати на процес судочинства (26%), непрофесійність та корумпованість виконавців (23%), відсутність політичної волі (20%), війна на Сході та анексія Криму (3%). 80% опитаних експертів вважають дуже високим вплив представників діючої судової системи на те, що судова реформа відбувається в низькому темпі. 77% опитаних експертів вважають, що влада не дослухається до громадськості в питаннях реформування судової системи²⁹.

У стратегічних для інвесторів питаннях найбільше невдоволення викликають: ситуація в судовій системі (79% опитаних бізнесменів) і відсутність результатів боротьби з корупцією (77%). Серед усіх державних органів найменш ефективними інвестори назвали судові органи і фіскальну службу³⁰.

Щодо суддів, то їхні стримані оцінки показують низьку готовність до змін і демонструють величезну прірву з очікуваннями суспільства. Так, необхідність проведення судової реформи більшість опитаних суддів не заперечують, але одним з найбільш нагальних це завдання вважають лише 12% респондентів, в той час як найбільш поширеною стала позиція, що реформа потрібна, але наразі існують більш актуальні завдання (51%). Ще 16% вважають, що реформа не на часі і її можна відтермінувати, а от 19% вважають, що особливої потреби проводити судову реформу немає взагалі.

Лише 1,5% суддів переконані у необхідності радикальних змін, ще 30% висловилися за серйозні зміни. Водночас майже 40% опитаних суддів погоджуються на часткові обережні зміни, а 24% наполягають на тому, що якихось змін система правосуддя взагалі не потребує. 67% суддів не підтримують люстрацію в будь-якому вигляді. При цьому заснування нової судової системи змінами до Конституції і новий добір на всі посади суддів підтримало 2,3% опитаних суддів³¹. Результати опитувань суддів, експертів і громадян збігаються лише в підтримці ідеї щодо подолання політичних впливів.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

Загальний огляд. Улітку 2014 року Президент Петро Порошенко призначив Олексія Філатова заступником глави Адміністрації Президента, а пізніше – і координатором Ради з питань судової реформи, яку було створено восени того ж року.

Результатом роботи Ради стали прийнятий у лютому 2015 року Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» і затверджена у травні цього ж року указом Президента Стратегія реформування судоустрою, судочинства і суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр. Також напрацьовано законопроекти щодо запровадження приватних виконавців, які Президент подав на розгляд Верховної Ради. Також опрацьовуються зміни до процесуальних кодексів.

²⁹ Результати експертного опитування «Оцінка концепції судової реформи», Міжнародний центр перспективних досліджень (вересень 2015 року) // http://www.icps.com.ua/assets/uploads/images/files/sudova_reforma__anal_z_derzh_r_shen.pdf.

³⁰ Результати Індексу інвестиційної привабливості Європейської Бізнес Асоціації (2 квартал 2015 року) // http://www.eba.com.ua/static/indices/iai/Index_28_eng_2015.pdf.

³¹ Судова реформа: громадська думка населення України (грудень 2014) // Там само.

Закон «Про забезпечення права на справедливий суд». Із загальної кількості актуальних рекомендацій органів Ради Європи (всього 77) у Законі враховано повністю - 27, враховано частково - 21, не враховано - 15. Інші 14 рекомендацій можуть бути втілені лише через конституційні зміни, прийняття інших законів або через зміни на практиці без законодавчих змін³².

До недоліків Закону можна віднести:

- наділення Президента повноваженнями, які не передбачені Конституцією і дають можливість впливати на суди і суддів: правом ліквідувати суди, повноваженням приводити суддів до присяги, підписувати посвідчення головам судів і їхнім заступникам, до обрання яких він не має жодного стосунку, переводити суддів з одного суду до іншого (по горизонталі);
- збереження за парламентом повноваження переводити суддів, яке не передбачено Конституцією, а за парламентським комітетом – розглядати це питання, а також питання про безстрокове обрання судді на своєму засіданні;
- невизначеність підстав для відмови судді у безстроковому обранні;
- нечіткість підстав для звільнення за порушення присяги («вчинення дій, які порочать звання судді або принижують авторитет правосуддя», «недобросесна поведінка судді»);
- збереження положень, які узалежнюють суддів від органів місцевого самоврядування (забезпечення службовим житлом), від служби безпеки (доплати за допуск до державної таємниці) тощо.

Закон «Про забезпечення права на справедливий суд», як і попередній закон, містить правило, що голова суду і його заступник не можуть обіймати цю посаду більше, ніж двічі поспіль. Рада суддів витлумачила, що призначені на ці посади судді уже за новим законом, вважаються призначеними вперше. Таким чином, голови судів і їхні заступники з часів Януковича отримали можливість закріпитися на цих посадах ще на чотири роки.

З метою очищення суддівського корпусу Закон передбачив проведення кваліфікаційного оцінювання всіх суддів, яке мало відбутися протягом півроку. Але станом на кінець вересня воно навіть не розпочалося, оскільки Рада суддів загальмувала процес погодження методики оцінювання³³. Окрім того, Рада суддів ініціювала звернення до Конституційного Суду, аби визнати звільнення судді за наслідками оцінювання неконституційним, що також виглядає як протидія будь-яким спробам очистити суддівських корпус.

Практика виявила неефективність і попередніх заходів щодо очищення судової системи – «Про відновлення довіри до судової влади» і «Про очищення влади». Не спрацювали звичайні заходи притягнення суддів до відповідальності.

Протидія з боку прокуратури і суддів продемонструвала стійке небажання судової системи провести очищення своїх рядів самостійно. Засудження будь-яких ідей оновлення суддівського корпусу і реформування судової системи, заперечення системних проблем у судовій владі і різка критика політиків і громадських діячів, які опікуються питаннями судової реформи, домінували як ідеї виступів на XIII з'їзді суддів України, що тривав 12-13 листопада 2015 року.

³² Довідка про втілення рекомендацій органів Ради Європи у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. // http://eu.pravo.org.ua/uk/news/view?news_id=114

³³ Approval procedure of qualification assessment of judges has not been completed // <http://vkksu.gov.ua/en/news/approval-procedure-of-qualification-assessment-of-judges-has-not-been-completed>.

НАПРАЦЮВАННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ

Утворена навесні 2015 року Конституційна комісія напрацювала законопроект щодо системи правосуддя. Проект утілює низку європейських стандартів щодо безстрокового призначення суддів; усунення Президента і парламенту від вирішення питань кар'єри і звільнення суддів; запровадження такого складу Вищої ради правосуддя, де більшість становитимуть судді, обрані судьями; обмеження суддівського імунітету до функціонального; звуження функцій прокуратури тощо.

24 липня 2015 року Венеційська комісія дала попередній висновок³⁴ на законопроект, підготовлений робочою групою Конституційної комісії, а 23 жовтня надала остаточний висновок³⁵. Вона позитивно відзначила: усунення парламенту від призначення суддів; відмову від 5-тирічного випробувального терміну для суддів; відмову від «порушення присяги» як підстави для звільнення судді; забезпечення у складі Вищої ради правосуддя більшості суддів, обраних судьями.

При доопрацюванні Конституційна комісія за порадою Венеційської комісії прибрала з тексту повноваження Президента звільняти і переводити суддів, а також встановила, що суди утворюються або ліквідуються лише на підставі закону, але тимчасово це повноваження здійснюватиме Президент.

Також положення законопроекту передбачають можливість переходу до трирівневої системи судів відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, висловлених у численних висновках. Водночас тимчасово зберігається розпорошена система суддівських органів – Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Рада суддів, але запропонований текст змін до Конституції дозволяє в подальшому спростити цю систему.

Крім того, законопроект доповнили положеннями про очищення суддівського корпусу. Зокрема суддів має бути піддано оцінюванню, негативні результати якого будуть підставою для звільнення.

Нарешті, проект змін до Конституції України також доповнили положенням, відображеним у п. 37 остаточного висновку Венеційської комісії, щодо можливості конкурсного добору суддів у нові суди у випадку реорганізації судів, відповідно до якого судді цих судів повинні мати право піти у відставку (звільнитися за власним бажанням) або податися на новий конкурс.

Це стало наслідком підготовки альтернативного законопроекту змін до Конституції, відомого як законопроекту Реанімаційного пакету реформ. Пропозиції Реанімаційного пакету реформ полягали у заснуванні нової трирівневої системи судів з відкриттям прозорих конкурсів на кожен суддівську посаду. Нова судова система передбачає відмову від аж чотирьох касаційних судів (Верховного Суду і трьох вищих судів). У зв'язку з децентралізацією, об'єднанням територіальних громад, а також внаслідок значного зменшення кількості судових справ мала би бути скорочена кількість судів нижчого рівня, яких сьогодні біля 700. Проект передбачав поетапне формування нових судів.

9 вересня 2015 року Конституційна комісія на пропозицію експертів Реанімаційного пакету реформ вирішила скерувати до Венеційської комісії два законопроекти: той, що напрацьований Конституційною

³⁴ Preliminary opinion on the proposed Constitutional Amendments regarding the judiciary of Ukraine // <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI%282015%29016-e>.

³⁵ Opinion on the proposed Constitutional Amendments regarding the judiciary of Ukraine // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)027-e)

комісією, і пропозиції з проекту Реанімаційного пакету реформ, які стосувалися механізму перепризначення суддів (відкриті конкурси на всі суддівські посади) як альтернативу механізму оцінювання всіх суддів. Редакція п. 37 висновку Венеційської комісії стала наслідком у тому числі візиту експертів РПР до Венеційської комісії і підтримки їхньої позиції представниками української влади.

30 жовтня 2015 року Конституційна комісія передала Президенту для внесення фіналізований законопроект про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя). 25 листопада 2015 року Президент вніс до парламенту законопроект № 3524³⁶, а 22 грудня законопроект було направлено до Конституційного Суду³⁷.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Для імплементації змін до Конституції потрібна розробка спеціального закону відповідно до положень нової редакції Розділу VIII Конституції, який визначатиме терміни і порядок створення замість вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України нового Верховного Суду, реорганізації всіх апеляційних судів і окремих місцевих судів, терміни і порядок проведення, а також критерії оцінювання та нового добору суддів на всі посади у нових (реорганізованих) судах, склад і порядок формування органу, який буде здійснювати такий добір, оцінювання суддів, а також запровадження нових стандартів оплати праці суддів, які пройшли конкурс до нових судів або оцінювання. Розробка цього законопроекту відбувається в тісній співпраці представників Адміністрації Президента України, Верховної Ради України і експертів, зокрема й Реанімаційного пакету реформ. Закон повинен бути прийнятий разом зі змінами до Конституції України як невід’ємна частина комплексної судової реформи. Від змісту цього закону залежатиме успіх оновлення суддівського корпусу і створення нової якості судів, а відтак багато в чому й судової реформи.

Для подальшого удосконалення роботи судів необхідно також прийняти інші зміни – до процесуальних кодексів у частині уніфікації процесів та зменшення навантаження, запровадження електронного судочинства щодо обмеження впливу голів судів на процесуальну діяльність суддів, створення окремих спеціалізованих судів (наприклад, нового спеціалізованого антикорупційного суду, який займатиметься розглядом справ, підслідних Національному антикорупційному бюро).

³⁶ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

³⁷ Хронологія розгляду Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3524&sk1=9



РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Органи прокуратури позбавлені наглядової функції за дотриманням прав і свобод громадян	 Закон про прокуратуру	 Норма набула чинності
Конкурс на посади у новостворених прокуратурах	 Закон про прокуратуру	Конкурсний набір нових прокурорів все ще триває
Ліквідація слідчих підрозділів прокуратури	 Закон про Національну поліцію	 до 1 березня 2016 р., коли набере чинності закон про Державне бюро розслідувань
Деполітизація прокуратури через зміни до Конституції	 Законопроект “Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)” внесено Президентом до Парламенту	



РЕФОРМА ПРОКУРАТУРИ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Реформування органів прокуратури залишається одним із невиконаних зобов'язань України перед Радою Європи. 1995 року Україна у заявці на вступ до Ради Європи взяла на себе зобов'язання перетворити цю інституцію в орган, який відповідатиме європейським стандартам.

Довгий час залишався чинним Закон про прокуратуру від 1991 року, який зберігав централізовану, милітаризовану структуру пострадянської прокуратури з внутрішнім безумовним підпорядкуванням прокурорів своїм керівникам та намаганням охопити суцільним наглядом усі сфери життєдіяльності людини, суспільства і держави.

Новий Закон України «Про прокуратуру» ухвалений більше року тому (14 жовтня 2014 року), але реформа цієї інституції досі перебуває на початковому етапі. Процес реформування ускладнюється тим, що істотний супротив кардинальним змінам чинять «старі кадри» та система бюрократії, яка вже склалася і існувала без змін протягом останніх десятиліть.

Органи прокуратури досі є потужним інструментом в руках політичної влади. Крім того, до цього часу повноваження прокуратури не відповідають вимогам Конституції – у структурі прокуратури функціонують слідчі підрозділи.

Тому, реформування органів прокуратури є одним із найбільш пріоритетних у цій сфері.

Великий вплив на процес реформування здійснює громадянське суспільство. Так, в березні 2014 року була сформована громадська робоча група, мета якої – підготовка та впровадження суспільного бачення реформи органів правопорядку в Україні. Робота з підготовки та запровадження реформ ведеться в рамках ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» та координується Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів спільно із Центром політико-правових реформ. Нормопроектна діяльність РПР у цій галузі:

- група експертів РПР готувала до II читання текст проекту Закону «Про прокуратуру», ухваленого 14 жовтня 2014 року;
- експерти групи стали членами авторського колективу з підготовки проект Закону «Про Державне бюро розслідувань» № 2114, який ухвалений в цілому парламентом 12 листопада 2015 року і спрямований на позбавлення прокуратури функції досудового слідства;
- групою були підготовлені аналітичні висновки та правки до законопроекту № 2667 «Про внесення змін до Закону про прокуратуру (щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень)». Правки були подані через народних депутатів та опрацьовані в парламентському комітеті та робочих групах комітету за участі експертів робочої групи. Ухвалення цього законопроекту 2 липня 2015 року дозволило розпочати процес впровадження Закону.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

За період з березня 2014 року до листопада 2015 року вдалося досягнути певних зрушень у цій сфері.

Насамперед 14 жовтня 2014 року Верховна Рада ухвалила новий Закон України «Про прокуратуру», положення якого реалізують значну частину вимог європейських інституцій в частині повноважень прокуратури, статусу і діяльності прокурорів. Це підтверджено в Коментарях Генерального директорату з прав людини Ради Європи DGI (2014) 30 від 5 грудня 2014 року. Хоча, в той же час, у Коментарях і констатовані проблеми Закону щодо відбору кандидатів на посаду Генерального прокурора, висловлення недовіри Генеральному прокурору з боку парламенту, існування окремої мілітаризованої військової прокуратури тощо.

Незважаючи на зазначені недоліки, варто відмітити суттєві практичні позитивні результати.

По-перше, з дня опублікування Закону (26 жовтня 2014 року) **органи прокуратури позбавлені повноваження щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина**, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

По-друге, **планується позбавлення прокуратури і повноважень із досудового розслідування**. Закон «Про Державне бюро розслідувань» набере чинності з дня утворення урядом цього органу, але не пізніше 1 березня 2016 року. Всі слідчі підрозділи прокуратури повинні бути ліквідовані до вказаного часу. Водночас вдалося запобігти автоматичному переведенню слідчих прокуратури до нового Бюро. Закон встановлює квоти, відповідно до яких слідчих прокуратури може бути в Бюро не більше 30%, слідчих інших органів розслідування – не більше 19%. Отже, більшу частину Бюро складатимуть правники, не пов'язані з корумпованими органами розслідування.

По-третє, проведення **конкурсу на посади у новостворених місцевих прокуратурах** в усіх регіонах країни. Ці зміни дозволили започаткувати конкурс (тестування) для всіх прокурорів, які працюють у районних прокуратурах і бажають зайняти вакантні посади у новостворюваних місцевих прокуратурах. Одночасно розпочався відкритий 4-етапний конкурс (із залученням «зовнішніх» кандидатів) на посаду керівників і заступників керівників місцевих прокуратур. Конкурс буде відбуватись відповідно до Порядку проведення чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їхніх перших заступників та заступників, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 20 липня 2015 року № 98. В конкурсі взяли участь близько 11 тисяч кандидатів. Відбір прокурорів місцевих прокуратур та їхніх керівників, а також переформатування 650 районних прокуратур в 170 місцевих прокуратур завершиться 15 грудня 2015 року. Нові місцеві прокуратури повинні бути створені 15 грудня 2015 року.

По-четверте, у структурі Генеральної прокуратури у 2015 році **утворено управління реформ**, працівники якого забезпечують проведення конкурсу прокурорів та подальші зміни в системі прокуратури. Одночасно з управлінням реформ **в Генеральній прокуратурі утворено управління з розслідування у кримінальних провадженнях стосовно працівників прокуратури (внутрішня інспекція)**. Результатом діяльності цього управління є вже десяток проваджень, розпочатих проти прокурорів, зокрема проти керівництва Головного слідчого управління Генеральної прокуратури.

Варто також окремо зазначити про зміни до Конституції України щодо правосуддя, які підготувала Конституційна комісія. Ці зміни стосуються також й прокуратури. Запропоновано вилучити з Конституції окремий розділ про прокуратуру, натомість доповнивши розділ про правосуддя статтею про прокуратуру. Повноваження прокуратури звужено до сфери кримінальної юстиції, а поза цим прокурори зможуть лише представляти інтереси держави в суді. Верховна Рада позбавлена права висловлювати недовіру Генеральному прокурору. Однак збережено суто політичний спосіб призначення і звільнення Генерального прокурора – Президентом за згодою Верховної Ради. На жаль, законопроект Конституційної комісії не передбачив проведення прозорого конкурсу на цю посаду.

Незважаючи на зазначені новації, незадоволення громадянського суспільства викликає спосіб впровадження нового Закону, що неодноразово відкладалась. Відповідно до перехідних положень Закону органам прокуратури надавалося 6 місяців для підготовки до впровадження його новацій. Однак за відведений час керівництво прокуратури не провело належну підготовку до впровадження цього Закону. Це змусило парламент перенести дату набрання чинності Законом з 26 квітня на 15 липня 2015 року. Однак, вже 2 липня 2015 року парламент вніс у Закон зміни, необхідні для старту реформи з 15 липня цього року. Перехідний період діяльності прокуратури триватиме до 15 квітня 2016 року.

Варто також зазначити, що новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року передбачав, що протягом півроку Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів повинна наново обрати усіх прокурорів (пункт 10 Перехідних положень). Але протягом встановленого часу вона так і не запрацювала, відповідно – не відбувся процес перезавантаження прокуратури. Фактично ця норма закону виявилася мертвою.

Попри деяку непослідовність в реформуванні прокуратури моніторинг за втіленням європейських стандартів (рекомендацій органів Ради Європи) під час проведення реформи прокуратури показав деякий прогрес – «спідометр реформ» з вересня 2014 року піднявся з 23 пунктів до 44 (зі ста можливих пунктів)³⁸.

Таким чином, такі зміни загалом відповідають стандартам Ради Європи і в разі продовження процесу реформи слугуватимуть наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів функціонування органів правосуддя.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

За останні місяці законодавець створив певні передумови для реформування прокуратури. У реформуванні здебільшого враховуються європейські стандарти і рекомендації, але ігноруються ті рекомендації, що стосуються незалежності прокурорів.

Важливим завданням громадськості повинно стати проведення тестування на вищих ланках прокуратури, щонайменше на регіональному рівні. Адже протягом наступних двох років в прокуратурі має відбутися скорочення близько 5 000 посад (з 15 – до 10 тис.), що передбачено статтею 14 Закону. Тобто, якщо в місцевих прокуратурах залишаться працювати 6 200 прокурорів, то на вищих рівнях – у 25 регіональних прокуратурах та в Генпрокуратурі – лише 3800.

³⁸ Спідометр реформи прокуратури // http://eu.pravo.org.ua/en/spheres/view?sphere_id=2.

Також слід домогтися встановлення обмежень, щоб у конкурсних комісіях з відбору кандидатів на прокурорські посади не могли брати участь політики. Адже це суперечить принципу аполітичності діяльності прокуратури. Тому краще замість народних депутатів залучати до роботи цих комісій науковців, експертів та представників громадських організацій.













З 15 квітня 2016 року відкривається додаткова можливість для очищення прокуратури, а саме утворення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Таким чином запроваджується відкрита і прозора система притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності і їх звільнення. Більшість у цій комісії складатиметься не з прокурорів. До неї входить один адвокат, два науковці, три представники Омбудсмена і п'ять прокурорів, обраних на конференції працівників прокуратур. Ця комісія прийматиме скарги громадян на діяльність прокурорів. Таким чином громадськість отримає додаткові можливості контролю за діяльністю прокурорів, яких досі у нашій системі не існувало.

Тому, основними рекомендаціями робочої групи щодо подальшого реформування прокуратури є такі:

- внести в Конституцію України зміни щодо конкурсного відбору на посаду Генерального прокурора, позбавлення парламенту можливості висловлення йому недовіри, обмеження повноважень прокуратури сферою кримінальної юстиції;
- завершити процес реорганізації місцевих прокуратур і конкурсного відбору прокурорів місцевих прокуратур;
- провести тестування всіх прокурорів обласних прокуратур і Генеральної прокуратури;
- забезпечити створення до 15 квітня 2016 року Ради прокурорів і Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.



РЕФОРМА ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Створення державного бюро розслідувань	 Закон про Державне бюро розслідувань	 Закон про ДБР набирає чинності з 1 січня 2016 року. В частині створення конкурсної комісії Закон набирає чинності одразу після його опублікування, процес відбору може розпочатись вже найближчим часом
Деполітизація поліції	 Закон про Національну поліцію  Експерти РПР готують зміни до закону про Національну поліцію щодо дотримання прав громадян працівниками поліції	 Закон набув чинності. Інституційно розділені МВС – центральний апарат в Києві на чолі з політичною особою-міністром, та поліція – окремий професійний орган, що здійснює суто поліцейські повноваження
Професійність і підзвітність поліції громадськості через конкурсний відбір на посади	 Закон про Національну поліцію	 Нова патрульна служба створена у ряді міст, у багатьох містах триває відбір
Відмова від функції досудового розслідування (обмежено повноваження СБУ щодо розслідування кримінальних проваджень у сфері національної безпеки)	 Внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України стосовно уточнення підслідності органів досудового розслідування	 Закон набув чинності
Створення служби пробації	 Закон про пробацію	 Створення служби ще не розпочалося
Загальна гуманізація кримінального права	 Законопроект №4712, який містив норми, що регулювали поняття кримінального проступку, був відкликаний	



РЕФОРМА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Правоохоронна система України довгий час не відповідала сучасним викликам, потребам суспільства та міжнародним демократичним стандартам. За даними соціологічних досліджень Інституту соціології Національної академії наук України, рівень довіри громадян до правоохоронних органів після подій Євромайдану знизився до критичної межі, а саме до 0,8%.

Такі обставини вимагали проведення негайної ґрунтовної реформи правоохоронних органів.

2 липня 2015 року Верховна Рада ухвалила новий Закон «Про Національну поліцію» (на заміну Закону про міліцію від 1990 року), який набрав чинності 7 листопада 2015 року. Сам закон містить багато позитивних новел (деполітизація поліції, сервісний характер роботи та тощо). Водночас має низку суттєвих недоліків, на які вказують як представники експертного середовища, так і Рада Європи (немає конкурсного відбору на всі посади, наявність квазі-мілітарних звань та ін.).

Але Закон про Національну поліцію визнаний Радою Європи «детальним і комплексним документом, зокрема, що стосується кадрових питань».

Однак, найяскравішим практичним доказом проведення реформ стала поява нової патрульної служби, яка своєю повсякденною роботою повернула суспільству віру у можливість справжніх системних змін.

Великий вплив на проведення реформ здійснює саме громадянське суспільство. Так, в березні 2014 року була сформована громадська робоча група з реформування органів правопорядку на базі Реанімаційного пакету реформ. Група напрацювала власний план докорінної зміни системи роботи органів правопорядку та взяла участь у законодавчому забезпеченні реформи, зокрема в підготовці проекту Закону України «Про Національну поліцію» до II читання, аналітичних висновків та пакету правок до II читання до законопроектів № 2561 «Про органи внутрішніх справ», № 2562 про безпеку дорожнього руху, № 2890 «Про муніципальну варту», а також змін до Закону «Про Національну поліцію» на основі коментаря Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи. Експерти РПР беруть участь в роботі Експертної ради при МВС України, а також були делеговані Омбудсменом до складу Поліцейської комісії Національної поліції, до повноваження якої належить проведення конкурсного відбору в центральний апарат поліції та формування пріоритетів діяльності поліції.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

22 жовтня 2014 року Кабінет Міністрів затвердив **Стратегію розвитку органів внутрішніх справ**. Стратегія передбачає цілі реформування на термін з 2014 до 2018 року та першочергові завдання для досягнення цілей реформування. Напрямами розвитку системи визначено: оптимізацію структури МВС, верховенство права, деполітизацію, демілітаризацію, децентралізацію, забезпечення підзвітності

і прозорості в роботі, запровадження моделі «community policing» і професіоналізацію персоналу. На виконання цих документів розроблено і 12 лютого 2015 року ухвалено Закон «**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ**», яким передбачена ліквідація ветеринарної міліції, транспортної міліції, окремих управлінь із боротьби з організованою злочинністю. Відповідні функції ліквідованих органів виконують наявні підрозділи органів внутрішніх справ.

У свою чергу Президент 26 травня 2015 року затвердив Стратегію національної безпеки України, в якій основними напрямками державної політики в сфері реформування правоохоронних органів має стати позбавлення невластивих контрольних і дозвільних функцій, підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, трансформацію у цивільний центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту.

Внаслідок запланованої реформи МВС повинно перетворитися на центральний орган виконавчої влади «цивільного» характеру, в сфері управління якого працюватимуть як окремі органи влади Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Державна служба надзвичайних ситуацій, а також Національна гвардія.

А 2 липня 2015 року Верховна Рада ухвалила новий Закон «**Про Національну поліцію**». Серед основних позитивних новацій Закону можна виділити:

- деполітизація діяльності поліції, а саме: інституційне розмежування МВС і поліції. У МВС залишиться виключно центральний апарат на чолі з політичною особою (міністром). Поліція ж функціонуватиме як відокремлений орган державної влади;
- сервісний характер діяльності поліції: статтею 2 Закону передбачено, що вся діяльність поліції полягає у наданні поліцейських послуг;
- урегулювання на рівні закону процедур застосування поліцейських заходів, спецзасобів;
- відкриті конкурси на низові посади в поліції. Будь-яка особа, яка досягла 18-ти років, має щонайменше повну загальну освіту і задовільний стан здоров'я, а також володіє українською мовою, має право претендувати на поліцейську посаду. До відбору поліцейських залучається громадськість.

Однак, незважаючи на досить позитивні зрушення, вказаний Закон має певні недоліки, на які вказано у коментарях Генерального директорату з прав людини Ради Європи від 2015 року:

- існування закладів охорони здоров'я в системі МВС (стаття 95 Закону);
- немає розмежування повноважень різних підрозділів поліції – кримінальної, патрульної, поліції охорони, спеціальної поліції;
- немає термінів зберігання інформації в базах даних поліції;
- можливість непропорційного застосування поліцейських заходів (перевірки документів, вилучення речей) та засобів (наприклад, водометів) і вогнепальної зброї;
- немає конкурсного порядку відбору на усі посади в поліції;
- наявність «мілітарних» поліцейських звань і відповідних повноважень Президента у цій сфері;
- неререформованість кримінальної поліції.

Крім того, варто визнати і інші недоліки Закону, а саме:

- Необмежений доступ поліцейських до інформації про громадян. Поліція буде самостійно вести 18 баз даних і матиме доступ до баз даних (реєстрів) інших органів влади. Тобто, будь-який поліцейський матиме право оперативного, безперешкодного доступу до всієї інформації про особу, що порушує право на повагу до особистого і сімейного життя (стаття 32 Конституції України);
- Статтею 26 закону передбачено, що поліція наповнює бази (банки) даних стосовно осіб, щодо яких поліцейські здійснюють профілактичну роботу, що становить собою пережиток радянських часів, коли правоохоронні органи працювали з так званими «асоціальними елементами»;
- Поліцейські отримали право вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має намір вчинити правопорушення (стаття 32 Закону). Оскільки такі положення є недостатньо чіткими, вони фактично накладають обов'язок на громадян постійно мати при собі документ задля уникнення негативних для себе наслідків у вигляді затримання;
- Поліцейський отримали можливість тимчасово обмежити фактичне володіння річчю або пересування транспортного засобу, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі (стаття 37 Закону). Сама підстава обмеження права прописана настільки широко, що дозволяє вилучення речі поліцейським на власний розсуд з порушенням принципу пропорційності.

Одночасно зі змінами законодавства відбувається й набір кандидатів у нову патрульну службу, яка замінить патрульно-постову службу і державну автомобільну інспекцію. Патрульна поліція вже розпочала роботу в Києві, Львові, Одесі і Харкові, а до кінця року планується запуск патрульної поліції у переважній більшості обласних центрів країни та у деяких великих містах - Краматорську і Слов'янську, наприклад.

Важливим є також ухвалення Верховною Радою України Закону **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху»**. Він запровадив фото - та відеофіксацію порушень правил дорожнього руху, що дозволить знизити рівень аварійності на автошляхах, прибрати з доріг правоохоронців з радарми і зменшити корупції в цій сфері;

Слід констатувати, що незважаючи на ухвалення порівняно прогресивних законодавчих актів, реформа правоохоронних органів перебуває наразі на початковому етапі. Тому важливим є громадський контроль за поетапними заходами з виконання органами влади приписів вказаних Законів.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Незважаючи на прийняття певних позитивних законодавчих змін, можна з упевненістю констатувати успіх лише одного з елементів реформи – запровадження патрульної поліції у низці міст України. Натомість багато важливих кроків з реформування ще не розпочаті.

Основним завданням на сьогодні є трансформація наявної репресивної моделі міліції в сервісну службу поліції, яка в своїй роботі у сфері попередження, припинення та розкриття правопорушень керується принципами верховенства права і неухильного дотримання прав людини і основоположних свобод.

У зв'язку із викладеним робоча група вважає необхідними наступні першочергові кроки щодо подальшого реформування МВС:

- внесення зміни до Закону «Про Національну поліцію» з метою приведення у відповідність до європейських стандартів;
- забезпечення конкурсного відбору на всі посади в поліцію;
- забезпечення реформи кримінальної поліції на засадах реформи патрульної поліції.



РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Реформування державної служби	 Закон про державну службу, що передбачає виключно конкурсний добір на усі посади держслужби, розмежування політичних та адміністративних посад, деполітизацію державної служби	 Закон набуде чинності 1 травня 2016 року, триває процес розробки підзаконних актів
Реформування Уряду та центральних органів виконавчої влади	 Законопроект щодо організації діяльності Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади зареєстровано, очікує на розгляд комітетом ВРУ	
Децентралізація у сфері надання адміністративних послуг	 Ухвалено закони, що передбачають децентралізацію повноважень з реєстрації суб'єктів господарювання та прав на нерухоме майно, зміни у Бюджетний кодекс, а також розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація надання адмінпослуг	 Частина положень вже вступила в силу, зміни у Бюджетний кодекс та децентралізація повноважень з реєстрації суб'єктів господарювання набудуть чинності 1 січня 2016 року
Впорядкування системи видачі паспортних документів, в т.ч. закордонних	 Законопроект про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон зареєстровано, очікує на I читання	
Запровадження адміністративної процедури	 Законопроект про адміністративну процедуру проходить підготовку до внесення Урядом до Верховної Ради	



РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Поняття публічної адміністрації об'єднує в собі те, як повинні працювати органи публічної влади, Кабінет міністрів та публічна служба.

Реформа публічної адміністрації має на меті **перетворення**:

- Уряду та міністерств в органи, спроможні ефективно формувати та впроваджувати державну політику;
- державного службовця на професійного, політично-нейтрального, ефективного виконавця, орієнтованого на забезпечення публічних інтересів та реалізацію прав громадян;
- адміністративних послуг у зручній та прозорій механізмі реалізації прав громадян.

Також важливо ввести в законодавство України новий для нас, але наявний у всіх цивілізованих країнах правовий інститут адміністративної процедури, що впорядкує відносини органів публічної адміністрації з приватними особами.

У частині адміністративних послуг експерти Реанімаційного пакету реформ, крім загальних змін у системі, обрали в пріоритети і кілька найпопулярніших послуг. Зокрема, потребу навести лад у системі видачі паспортних документів, де панує свавілля із процедурами та оплатою, що породжує корупційні правопорушення з боку відповідних службових осіб.

На виконання всіх цих завдань, експерти РПР напрацювали та активно просувають цілу низку законопроектів.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

1. Реформа державної служби

10 грудня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «**Про державну службу**».

Його прийняття передбачено пунктом 2.1.1. Коаліційної угоди, а також Програмою діяльності уряду та Угодою про фінансування Контракту для України з розбудови держави.

Суб'єктом законодавчої ініціативи виступив Кабінет Міністрів України. Авторами більшості положень законопроекту є експерти Реанімаційного пакету реформ та Центру політико-правових реформ.

Цей закон розроблено з метою створення професійної, політично-нейтральної державної служби, гарантування відкритого доступу громадян до державної служби та боротьби із політичною корупцією.

Він передбачає конкурсний добір на усі без виключення посади державної служби, створення нової авторитетної інституції – Комісії з питань формування вищого корпусу державної служби, що на третину складатиметься із представників громадськості і здійснюватиме добір чиновників топ-рівня, чітке розділення політичних та адміністративних посад, часткову деполітизацію державної служби, запровадження посади державного секретаря міністерства, скасування преференційної пенсійної системи для державних службовців.

2. Реформа Уряду та центральних органів виконавчої влади

15 липня 2015 року ряд народних депутатів зареєстрували законопроект «**Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади**» № 2354а.

Законопроект покликаний вирішити проблеми недостатньої прозорості у процесі прийняття рішень урядом, браку інституційної пам'яті у його роботі, відсутності системної горизонтальної координації в процесі вироблення державної політики, незавершеної розмежованості політичних та адміністративних посад тощо. Він передбачає:

- підвищення колегіальності у роботі уряду через закріплення урядових комітетів як обов'язкових робочих органів Кабміну;
- завчасне оприлюднення усіх проектів урядових рішень;
- реформування міністерств, що передбачає укрупнення департаментів та запровадження посад державних секретарів міністерств – керівників апаратів міністерств, що добиратимуться виключно на прозорих конкурсах відповідно до нового законодавства про державну службу;
- запровадження прозорих процедур підготовки та прийняття зважених рішень на основі аналізу політики та з належними публічними консультаціями;
- призначення заступників міністра урядом за поданням міністрів, що сприятиме командній роботі всередині міністерства;
- перетворення служб, інспекцій, агентств на адміністративні органи, що не формують державної політики, а лише виконують законодавство.

Ці зміни забезпечать злагодженість, прогнозованість та прозорість роботи Кабінету Міністрів України, дозволять громадськості активніше контролювати дії уряду та впливати на процес прийняття рішень. Підвищиться загальна ефективність та якість роботи міністерств та центральних органів виконавчої влади.

Ухвалення цього законопроекту передбачене Коаліційною угодою. Зараз проект проходить підготовку до першого читання в Комітеті Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя.

3. Реформа системи надання адміністративних послуг

10 грудня 2015 року Парламент прийняв закон «**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг**», який розроблено на виконання Коаліційної угоди.

Закон передбачає делегування органам місцевого самоврядування низки повноважень із надання найпопулярніших адміністративних послуг, зокрема реєстрації місця проживання, спрощення надання паспортних послуг тощо. Завдяки ньому місцеві громади зможуть забезпечити якісне надання найбільш масових послуг, що є необхідним кроком до перетворення України на сервісну державу та суттєво зменшить корупцію. Авторами тексту закону є експерти Реанімаційного пакету реформ та Центру політико-правових реформ.

Крім того, у рамках цього ж блоку реформ, Верховна Рада України прийняла в цілому закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських

формувань» які передбачають децентралізацію повноважень з реєстрації суб'єктів господарювання та прав на нерухоме майно.

4. Впровадження європейських стандартів та загальне спрощення видачі паспортних документів

Ще у грудні 2014 року ряд народних депутатів зареєстрували законопроект «**Про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон**» № 1632. Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин рекомендував його прийняття у першому читанні.

Він встановлює:

- чіткі та зрозумілі процедури паспортних адміністративних послуг;
- справедливі та прозорі розміри оплати за них;
- забезпечує належний захист персональних даних.

Цей законопроект є важливим кроком до безвізового режиму із Європейським союзом та ефективним засобом запобігання корупції в сфері, з якою в повсякденному житті стикається кожен громадянин.

Авторами є експерти ініціативи Реанімаційний пакет реформ та Центру політико-правових реформ.

5. Адміністративна процедура

Напрацьовано законопроект «**Про адміністративну процедуру**». Зараз законопроект проходить підготовку до внесення Кабінетом Міністрів до Верховної Ради України в Міністерстві юстиції. Ухвалення законопроекту передбачене Коаліційною угодою. Проект отримав позитивні висновки Програми SIGMA. Аналогічні закони діють практично у всіх країнах Європейського Союзу. Серед авторів законопроекту – експерти Реанімаційного пакету реформ та Центру політико-правових реформ.

Цей документ повинен стати основою у врегулюванні відносин громадян та суб'єктів господарювання із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ним встановлюється право особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого адміністративного акту щодо неї, обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення та зазначати порядок їх оскарження, правило про те, що адміністративний акт набирає чинності з моменту доведення його до відома і визначено порядок такого доведення, ефективні умови для оскарження адміністративних актів в адміністративному порядку. Ці положення дозволять повернути довіру населення до держави, суттєво зменшити навантаження на адміністративні суди.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

1. Критично важливими є активні дії щодо **імплементатії нового закону «Про державну службу»**, розробка необхідного підзаконного регулювання, роз'яснення особливостей застосування тощо.

Особливу увагу потрібно приділити процедурі формування Комісії з питань формування вищого корпусу та проконтролювати сам процес її формування.

2. Комітету Верховної Ради України з питань правової політики необхідно рекомендувати до прийняття в першому читанні законопроект «**Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади**». Разом із новою редакцією Закону «Про державну службу» вони становлять основу для здійснення належного урядування і перетворення України на ефективну державу. Після прийняття в першому читанні необхідно організувати















широкий діалог із всіма зацікавленими сторонами, для спільної підготовки до прийняття в цілому. Важливо також пояснити суспільству надзвичайну важливість цих змін для майбутнього держави.

3. Верховній Раді України необхідно прийняти в першому читанні проект Закону **«Про документи України, що посвідчують особу та дають право виїзду за кордон»**, що дозволить почати його підготовку до прийняття в цілому. Також необхідно проводити роз'яснювальну роботу із суспільством, щоб пояснити важливість його положень для кожного громадянина України.

4. Здійснити комплекс заходів, спрямованих на якнайшвидше доопрацювання законопроекту **«Про адміністративну процедуру»** з метою його внесення до Верховної Ради України. Крім того, потрібно розпочати широкий діалог та роз'яснювальну роботу про необхідність його прийняття та основні переваги, передбачених ним новацій. Прийняття цього законопроекту фактично створює нову для України галузь правового регулювання, що вимагає ретельного процесу обговорення та підготовки. Проте саме з аналогічних законів починається оцінювання системи урядування на відповідність європейських стандартів.



МЕДІА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Запровадження суспільного мовлення	 Закон про суспільне телебачення та радіомовлення	 Триває процес об'єднання державних мовників на базу Національної телекомпанії, створена Наглядова Рада НСТУ. Очікується створення Суспільного мовника у I кварталі 2016 р
Роздержавлення друкованої преси	 Закон про реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ	 Перший етап пройде у 2016 році, другий – у 2017-2018 роках
Ліквідація органів державної влади в сфері медіа	 Закон, що дозволяє ліквідувати Комісію з моралі  Ліквідація Держкомтелерадіо потребує змін до Конституції, а Міністерства інформаційної політики - закінчення війни	 Комісія з моралі буде ліквідована до кінця 2015 року
Забезпечення прозорості медіа-власності	 Закон щодо забезпечення прозорості власності ЗМІ	 Перехідний період завершиться 1 квітня 2016 року
Посилення захисту прав журналістів через зміни до Кримінального кодексу	 Зміни до Кримінального кодексу, що вирішує частину проблем	 Норма набула чинності
Заборона чи суворе обмеження політичної телерадіореклами	 Законопроекти із цими нормами були провалені під час виборів 2014-2015 років, очікується включення норми у Виборчий кодекс	
Посилення гарантій свободи слова у Конституції	 Триває робота Конституційної комісії, подані пропозиції	
Ухвалення закону про аудіовізуальні медіа-послуги	 Триває робота над проектом закону, очікується внесення у 2016 році	



МЕДІА РЕФОРМА

Основними пріоритетами медійної реформи є забезпечення реалізації положень Коаліційної угоди, виконання зобов'язань України перед Радою Європи, а також гармонізація законодавства України з європейським законодавством. Окрім того, окремим напрямом є забезпечення негативних змін, що свавільно обмежують свободу слова, втручаються в журналістську діяльність, а також створюють прямі або приховані форми цензури.

За останній рік в царині реформи медіа відбувся помітний прогрес – ухвалені закон про суспільне телерадіомовлення, зміни до законодавства щодо прозорості медіавласності, а також ліквідовано комісію з питань моралі. Водночас останні півроку суттєво пробуксовує ухвалення закону про роздержавлення преси, а також інших медійних питань. Оздоровлення медійного ринку без активного ухвалення актів в цій сфері створюватиме суттєвий охолоджуючий ефект на медіапростір, а надто на частину, яка бореться за нього

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

Коаліційна угода передбачає низку заходів, зокрема захист національного інформаційного простору, створення мережі іномовлення з метою формування позитивного іміджу України, інформування про міжнародне співробітництво, успіхи реформ, інвестиційні та туристичні можливості, початок діяльності суспільного телебачення та радіо, проведення роздержавлення друкованих ЗМІ комунальної форми власності.

В цьому аспекті експертами РПП було визначено такі пріоритети:

- вжити заходів щодо запровадження суспільного мовлення;
- удосконалити медійну частину виборчого законодавства;
- провести реформу державної та комунальної преси (роздержавлення);
- забезпечити внесення змін до Конституції України щодо права на інформацію, та вилучення норм, що суперечать свободі слова;
- забезпечити прозорість медіавласності;
- ліквідувати органи державної влади у сфері медіа;
- посилити захист прав журналістів;
- ухвалити нову редакцію закону про телебачення і радіомовлення (про аудіовізуальні послуги).

Український медіаринок характеризується надмірною кількістю ЗМІ, концентрацією ЗМІ в руках кількох олігархів, що прямо впливає на редакційну політику в політично-конфліктні періоди – під час виборів, відкритих кримінальних справ щодо представників тих чи інших політичних сил. Натомість навіть публічне декларування власності може не підтверджуватися документально, а в певних випадках не відповідати дійсності.

Політично незбалансовані, а почасти – відверто замовні матеріали в ефірі національної телекомпанії і обласних державних телерадіокомпаній – це та історія, яку вдасться припинити лише зі створенням суспільного мовлення в Україні. Натомість друкована преса – державна та комунальна і надалі продовжує порушувати базові журналістські стандарти.

Встановлення прозорих правил на ринку аудіовізуальних ЗМІ є наріжним каменем оздоровлення медіаринку, мінімізації корупційних ризиків, спрощенням ліцензійних процедур, збільшення ефективності діяльності регулятора, та закладення засад само/співрегуляції. Посилення суб'єктності ЗМІ від час виборів, а також суттєве обмеження (заборона) певних видів політичної реклами – це ті зміни, які мають бути внесені в законодавство про вибори.

Зміни до Конституції мають забезпечити більш точні формулювання щодо права на свободу слова, відповідно до Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод, а також вилучити органи зі сфери медіа, які не мають під собою жодного ґрунту. Крім того, слід посилити право на доступ до інформації, а також внести положення щодо права на інтернет.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

1. Суспільне мовлення

У квітні 2014 року за підтримки РПР ухвалено рамковий закон «Про суспільне телебачення і радіомовлення України» № 1227-VII. Його прийнято на заміну попередньому закону 1997 року, який ніколи не був введений в дію. Закон визначив засади створення суспільного мовлення, проте наявна в парламенті редакція потребувала внесення змін через необхідність визначення правового статусу, запровадження механізмів передачі ліцензій, майна, процедур перетворення державних установ, визначення порядку висунення кандидатів до членів Наглядової ради Національної суспільної телерадіокомпанії. За наслідками кооперації усіх зацікавлених сторін в парламенті напрацьовали законопроект 4224а, який, утім, не був розглянутий через вибори до парламенту. Після формування нового комітету стало можливим напрацювання пакету змін до закону і вже в грудні 2014 року було зареєстровано проект №1357, який було ухвалено 13 січня в першому читанні, а вже 7 квітня 2015 року його було підписано Президентом.

З моменту підписання закону розпочалась робота над впровадженням, а насамперед обговорення ключових кроків, необхідних для імплементації Закону, а також визначення документів, що мають бути підготовлені. Серед ключових документів було визначено Статут НСТУ, положення про Наглядову раду, Редакційний статут, Положення про обрання Голови правління. На цей момент ведеться розробка зазначених документів. Орієнтовний час завершення перетворення системи державних телерадіокомпаній – I квартал 2016 року.

2. Ліквідація Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі

Національна експертна комісія з питань захисту суспільної моралі (НЕК) була створена на виконання Закону України «Про захист суспільної моралі». Цей позавідомчий орган відзначився гучними скандалами щодо виявлення «порнографії» в романі письменника Олесья Ульяненка «Жінка його мрії», заборони реклами жіночої білизни, мультсеріалів, а також «визнанні» Тараса Шевченка моральним авторитетом українського народу. Як дублюючий, не експертний в розумінні процесуального законодавства, а також відверто неефективний орган НЕК був зайвим тягарем для державного бюджету. Протягом останніх років медійна спільнота намагалася припинити відверто безглузде витрачання коштів платників податків і, в лютому 2015 року парламент ухвалив зміни до закону, якими НЕК було де-юре ліквідовано. 27 травня 2015 року уряд ухвалив рішення щодо ліквідації НЕК, яка має зайняти близько півроку.

3. Прозорість медіавласності

Законопроект №1831 про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації, а також реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення був зареєстрований в парламенті наприкінці січня 2015 року. Основні вимоги проекту – телерадіоорганізації та провайдери програмної послуги мають розкрити, забезпечити оприлюднення й інформування регулятора про своїх бенефіціарів. Неподання, несвоєчасне подання такої інформації або подання інформації, що не відповідає дійсності, є підставою для застосування Національною радою санкцій відповідно до цього Закону.

Після подання значної кількості правок, та широкої адвокаційної кампанії Законопроект було ухвалено 3 вересня, і він набув чинності 1 жовтня 2015 року. До 31 грудня Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення має ухвалити Порядок подання телерадіоорганізаціями та провайдерами програмної послуги інформації про структуру власності та відповідні форми документів. Розкриття прозорості медіавласності має відбутися до 1 квітня 2016 року.

4. Роздержавлення друкованих ЗМІ

Роздержавлення друкованих ЗМІ, засновниками яких виступають державні та/або комунальні ЗМІ є однією з тих реформ, які потребують нагального вирішення. В грудні 2014 року в парламенті було зареєстровано і підтримано профільним комітетом законопроект №1123 «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації».

Законопроект передбачає 4 форми перетворення таких ЗМІ – приватизації трудовим колективом або на загальних засадах, перетворення на бюлетень нормативних актів або ліквідація такого ЗМІ. Для перетворених ЗМІ передбачена низка пільг, які мають допомогти адаптуватися на ринку.

У травні 2015 року законопроект розглянули експерти Ради Європи, які винесли низку посутніх зауважень до законопроекту, які мають бути враховані під час його розгляду. Утім, не зважаючи на те, що законопроект регулярно з'являється в порядку денному парламенту, народні депутати не встигають його розглянути. РПР провів кілька гучних акцій на підтримку проекту, зокрема кожен депутат отримав примірник фейкового видання «Радянський меридіан» – видання, що було зібрано зі справжніх матеріалів таких ЗМІ.

Ухвалений 24 листопада 2015 року Закон «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» не був підписаний Президентом, натомість направлений до Верховної Ради із зауваженнями щодо збереження мови видань та врахуванням питання щодо офіційного оприлюднення нормативно-правових актів.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ












2016 року очікується робота над проектом закону про аудіовізуальні послуги, а також проектами, що мають вирішення питання цифрового переходу (*перехід від аналогового до ефірного цифрового мовлення*). Законопроект покликаний з одного боку лібералізувати процедури, зокрема реєстрації не-ефірних медіа, а з іншого – зробити роботу регулятора більш ефективною і збалансованою. Робота над зазначеним проектом триває близько 3 років і очікується, що прийняття зазначеного проекту в парламенті пройде зі складнощами. Вирішення питання цифрового монополіста, а також вихід з кризи, що виникла за часів режиму Януковича так само потребуватиме якнайшвидшого вирішення.

Ще одним складним питанням є врегулювання питання діяльності ЗМІ під час виборів. Негативна практика зміни законодавства під кожні вибори створює різні вимоги під час проведення різних видів виборів, що ускладнює роботу ЗМІ. Водночас статті відповідних законів здебільшого розглядають ЗМІ як об'єкт (*«використання ЗМІ для...»*), що потребує зміни підходів, зокрема надання ЗМІ права проводити дебати за власною ініціативою. Окремим питанням, що потребує врегулювання, є заборона (суттєве обмеження) політичної реклами в аудіовізуальних ЗМІ. Чинна система не забезпечує право виборця бути поінформованим, а лише покликана маніпулювати на потребах, проблемах чи почуттях електорату.

Окремим напрямом роботи є виправлення неточностей і помилок в Конституції України, зокрема вилучення згадки про Держкомтелерадіо із тексту Основного Закону. Експертами групи підготовлена низка правок, які передані на розгляд Конституційної комісії.



РЕФОРМА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Відкритість використання публічних коштів	 Закон про відкритість використання публічних коштів	 Створено портал, на якому публікуються транзакції з казначейського рахунку. Очікується публікація звітів розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів, а також державними та комунальними підприємствами (січень 2016)
Реформа рахункової палати	 Закон про рахункову палату	 Очікується проведення конкурсного відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати на початку 2016 року
Запровадження середньострокового бюджетного планування	 Мінфін вдосконалює процедури середньострокового бюджетного планування	
Вдосконалення методики моніторингу та оцінювання бюджетних та державно-цільових програм	 Мінфін прийняв зміни до порядку складання паспортів бюджетних програм  Розробка змін до наказу Мінфіну, що замінять процесні показники бюджетних програм, на результативні	 У 2016 році очікується зміна підходів до моніторингу та оцінювання використання коштів
Посилення внутрішнього фінансового контролю органів влади	 Законопроект про внутрішній аудит внесений до ВРУ	
Зміна системи формування місцевих бюджетів у бік бюджетної децентралізації	 Триває робота над законодавством, що буде відображено в проекті державного бюджету	
Зміна системи формування місцевих бюджетів у бік бюджетної децентралізації	 Триває робота над розробкою нормативно-правової бази	



РЕФОРМА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Реформа публічних фінансів передбачає впровадження нових принципів направлених на підвищення фінансової прозорості та підзвітності органів влади, впровадження міжнародних стандартів у систему оцінювання, реформування державних органів фінансового контролю й підходів до формування місцевих бюджетів.

Для повноцінної реформи народні депутати відповідно до Коаліційної угоди мали прийняти низку законів з метою підвищення прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів, посилення контролю за використанням публічних коштів, вдосконалення методики моніторингу та оцінювання бюджетних та державно-цільових програм, приведення до міжнародних стандартів системи бухгалтерського обліку, забезпечення незалежності державного казначейства, вдосконалення зовнішнього фінансового контролю Рахунковою палатою, посилення внутрішнього фінансового контролю органів влади, здійснення бюджетної децентралізації (після закінчення активної стадії ескалації на сході та півдні країни).

На жаль, більшість заходів не були виконані, а деякі наразі лише впроваджуються запізненням. У більшості напрямках прогресу немає, або він недостатній. До того ж варто зауважити, що окреслені заходи в Коаліційній угоді досить амбіційні і не обмежуються ухваленням законодавства.

З передбачених Коаліційною угодою 14 заходів було виконано тільки два. Протягом року парламентарі змогли прийняти лише Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» (11 лютого 2015 року № 183-VIII) та Закон України «Про Рахункову Палату» (2 липня 2015 року № 576-VIII). Водночас низку необхідних законопроектів внесена на розгляд парламенту та вони очікують свого розгляду (зокрема, проект Закону України «Про внутрішній аудит» №2308а внесений 07 липня 2015 року).

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

1. Прозорість публічних фінансів

Законом України «**Про відкритість використання публічних коштів**» передбачено створення єдиного порталу публічних коштів, на якому буде представлена інформація про використання державними установами, державними та комунальними підприємствами публічних коштів. На виконання цього Закону України урядом було прийнято низку нормативно-правових актів, які створили законодавче поле для функціонування порталу.

15 вересня 2015 року в Міністерстві фінансів України впроваджено перший етап роботи єдиного порталу (www.e-data.gov.ua), а саме – щоденна публікація транзакцій проведених Державним казначейством України з єдиного державного казначейського рахунку (публікації не підлягають транзакції з грифом «цілком таємно», «таємно», «для службового користування», та транзакції утворених відповідно до закону військових формувань, правоохоронних органів щодо забезпечення обороноздатності країни в особливий період або під час проведення антитерористичної операції).

У листопаді була закінчена робота з публікації розпорядниками та отримувачами публічних коштів квартальної звітності про використання бюджетних коштів та інформації про укладені договори та стану їх виконання.

На виконання пункту 2.6.10 Коаліційної угоди щодо впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» Міністерство фінансів розробило проект Концепції та направило його на погодження до центральних органів виконавчої влади.

Впровадження «Прозорого бюджету» здійснюється паралельно й узгоджено з імплементацією Закону України «Про відкритість використання публічних коштів».

2. Реформа рахункової палати

Другим Законом, який прийняла Верховна Рада України у 2015 році є Закон України «**Про Рахункову палату**», що містить низку якісних змін, які сприятимуть реформуванню Рахункової палати, а саме:

- закріплення організаційної, функціональної та фінансової незалежності Рахункової палати, вимоги самостійного планування своєї діяльності;
- заборона втручання у діяльність Рахункової палати;
- введення процедури конкурсного відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати;
- закріплення норми щодо застосування палатою у своїй діяльності Міжнародних стандартів вищих органів державного аудиту ISSAI;
- чітко прописана процедура реагування на звіти Рахункової палати, що покращуватиме дієвість державних аудитів та інших контрольних заходів;
- проведення зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності, що забезпечуватиме довіру суспільства до її функціонування.

У цілому діяльність Рахункової палати має стати більш прозорою і відкритою для громадськості, а дієвість її контрольних заходів має принципово покращитися.

Водночас закон містить низку недоліків. По-перше, серед форм контрольних заходів у переліку повноважень палати не згадується аудит відповідності, який проводиться вищим органом державного аудиту за стандартами ISSAI. Аудит відповідності законотворці чомусь поєднали з фінансовим аудитом, хоча це суперечить стандартам та практиці.

По-друге, обмеження предмету аудиту операціями, що мають фінансові наслідки для державного бюджету. При цьому операції з іншими ресурсами, що мають суспільне значення, залишилися поза сферою уваги вищого контрольного органу країни.

Прикметно, що всі зазначені проекти Законів України були підготовлені експертами громадської коаліції Реанімаційний пакет реформ та Центру політичних студій та аналітики, які також зіграли ключову роль в адвокаванні необхідності їх прийняття.

Водночас, більшість інших ключових заходів передбачено Коаліційною угодою не виконано. Так, не запроваджені середньострокове бюджетне прогнозування та планування, система стратегічного планування, зокрема через введення трирічної бюджетної декларації та запровадження стратегічних планів міністерств.

3. Запровадження середньострокового бюджетного планування та КРІ

Відсутність середньострокового бюджетного прогнозування та стратегічного планування призводить

до того, що в Україні існує низка документів, які регламентують її стратегічний курс розвитку (детальніше показано на рис. 1), зокрема:

- Стратегія сталого розвитку «Україна 2020», затверджена Указом Президента 12 січня 2015 року № 5/2015;
- Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», затверджена Верховної Ради України від 27 листопада 2014 року;
- План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р;
- Меморандум про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом в рамках програми «Механізм Розширеного Фінансування»;
- Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави) між Україною та Європейським Союзом;
- Галузеві стратегії розвитку або їх проекти (наприклад, Енергетична стратегія розвитку України на період до 2035 року, Програма розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року).

У цих документах визначені основні сфери реформ та результативні показники їхнього впровадження (*показники результативності англ. Key Performance Indicators – далі KPI*).

На рисунку 1 показана взаємодія стратегічних документів розвитку держави та KPI в Україні. В стратегічному документі, який регламентує політику держави визначені сфери для проведення реформ та окремі KPI. Впроваджувати ці реформи будуть різноманітні міністерства та відомства. Перелік завдань відомств беруть з прийнятих стратегічних документів і як наслідок затверджують свої річні плани діяльності, в яких деталізують кроки щодо запровадження змін. Вони визначають, що потрібно зробити для досягнення визначеного результату. На виконання цих завдань центральним органам виконавчої влади виділяються (розподіляються) бюджетні кошти.

Існування декількох документів паралельно не є великою проблемою, якщо вони доповнюють один одного та мають спільні цілі та KPI. Проте, слід зазначити, що в Україні ці документи не завжди узгоджуються між собою, і як наслідок – центральні органи виконавчої влади виконують визначені завдання, які не узгоджуються між собою.

З метою систематизації та уніфікації всіх цілей та завдань, зокрема в сфері бюджетування необхідно запровадити ефективну систему середньострокового бюджетного планування. Наявна система затвердження однорічного державного бюджету в Україні та розробка трирічних бюджетних запитів центральними органами виконавчої влади (в бюджетних запитах державні установи планують власні видатки на три роки вперед) неефективна, адже немає системи пріоритетів видатків. При однорічній системі планування відомства зацікавлені в отриманні якомога більшого бюджетного фінансування, бо в наступному році даного бюджетного фінансування може не бути.

Паралельно з системою стратегічного планування Коаліційною угодою передбачене розроблення повноцінної системи планування і оцінки виконання державного бюджету за результатами (запровадити комплексну систему ключових показників ефективності, зокрема результативні показники ефективності надання державних послуг) на основі системи державного планування та прогнозування.

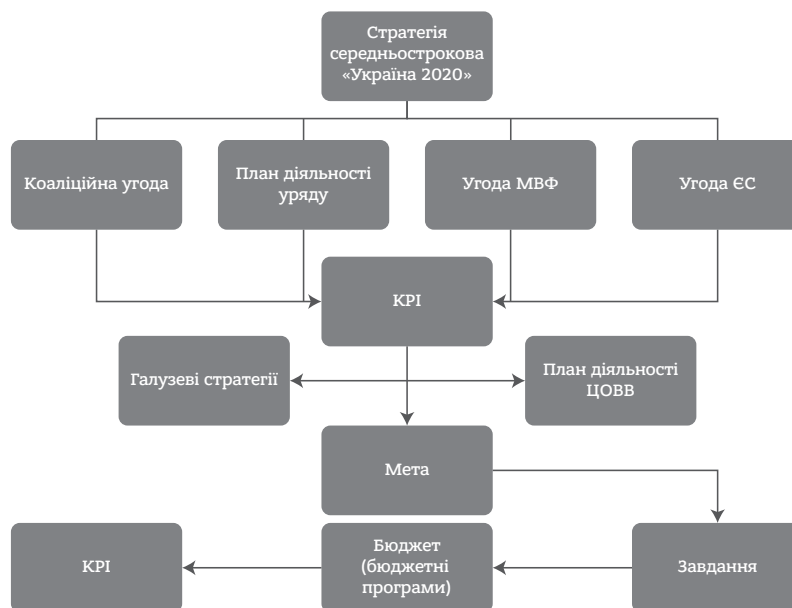


Рис. 1

На виконання Коаліційної угоди Міністерство фінансів України розробило зміни до чинного порядку підготовки бюджетних запитів, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Інструкції з підготовки бюджетних запитів» від 15 червня 2015 року № 554. Таким чином формально цей пункт можна вважати виконаним, проте проведений аналіз паспортів бюджетних програм за період 2012-2014 роки по п'яти центральних органах виконавчої влади (Мінекономрозвитку, Мінмолодьспорту, Міненергougілля, Мінприроди, Санепідемстанції) свідчить про відсутність системи моніторингу КРІ з боку Міністерства фінансів та самих центральних органів виконавчої влади. Тільки 18% від всіх КРІ були досягнуті (детальніше – Табл. 1).

Відхилення значення КРІ, %	Кількість груп КРІ	%	Середня кількість КРІ в одній групі паспорту бюджетної програми
0	66	18	3
1-25	146	40	11
25-50	82	23	14
50-100	56	15	9
Більше 100	13	4	7
Всього	363		10

Табл. 1

Тільки кожен п'ятий показник КРІ досягає запланованого значення. Це свідчить про низьку якість планування зі сторони центральних органів виконавчої влади та відсутності моніторингу досягнення цілей Міністерством фінансів України.

Особливістю КРІ є те, що більше 90% всіх показників націлені на процес, а не на результат, як визначено в Бюджетному кодексі та наказах Міністерства фінансів, які регламентують порядок складання бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

На законодавчому рівні не закріпили чітких бюджетних правил, зокрема щодо виключних випадків внесення змін до бюджету протягом року, не ухваленим лишається законопроект щодо запровадження системи внутрішнього контролю і аудиту відповідно до стандартів ЄС, що передбачає виконання відповідними структурними підрозділами органів влади функцій оцінки реалізації стратегічних та оперативних планів цих органів, досягнення стратегічних цілей.

Оскільки Конституційна реформа гальмується, до цього часу повноцінно не запроваджено нових підходів до формування місцевих бюджетів, визначення засад трансфертної політики та організації міжбюджетних відносин, головні завдання яких полягають, зокрема у тому, що парламент на законодавчому рівні не забезпечив дотримання «структурних маяків», передбачених у Меморандумі про економічну та фінансову політику між Україною і МВФ щодо дефіциту сектора загальнодержавного управління (за методологією МВФ).

Основними завданням для Уряду та народних депутатів на найближчий період буде запровадження системи стратегічного планування, середньострокового бюджетного прогнозування та стратегічних планів міністерств. Дані документи повинні бути взаємоузгоджуваними та будуватися на однакових принципах розроблених Мінекономрозвитку та Мінфіну.

Як наслідок запровадження ефективної системи планування, видатки державного можуть зменшитися за рахунок скорочення не профільних видатків та перенесення окремих видатків на наступні періоди.









Паралельно повинно запроваджуватися нова система визначення КРІ та цілей діяльності ЦОВВ, які спрямовані на досягнення результату, а не на процес. Як наслідок запровадження нових КРІ має бути змінена наявна система моніторингу досягнення КРІ, в першу чергу, через залучення громадських організацій до цього процесу.

Важливим кроком в забезпечення прозорості та підзвітності влади перед суспільством є запровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» з метою забезпечення доступності інформації про державні фінанси для суспільних потреб із забезпеченням відкритої звітності за всіма коштами, використаними отримувачами бюджетних коштів в ширшому розумінні ніж визначено Коаліційною угодою. Зокрема, дана система має забезпечувати не тільки інформацією громадян але і бути джерелом управлінської інформації для працівників Міністерства фінансів.

Паралельно з імплементацією нового Закону України «Про рахункову палату» планується запровадження системи внутрішнього контролю і аудиту відповідно до стандартів ЄС, що передбачатиме виконання відповідними структурними підрозділами органів влади функцій з оцінювання реалізації стратегічних та оперативних планів цих органів, досягнення стратегічних цілей.



РЕФОРМИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ЗАПУСКУ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Адаптація українського законодавства у сфері санітарних та фіто-санітарних заходів до стандартів ЄС	<ul style="list-style-type: none"> Внесено до ВРУ законопроект «Про безпечність та гігієну кормів», очікується внесення законопроектів «Про маркування, представлення та фасування кормів» та щодо приведення процедури держреєстрації в кормовому секторі до вимог ЄС. Законопроект про інформування споживачів стосовно властивостей харчових продуктів досі не внесено до Парламенту	
Адаптація українського законодавства у сфері санітарних та фіто-санітарних заходів до стандартів ЄС	<ul style="list-style-type: none"> Прийнято у першому читанні законопроекти №2431 (щодо методики розрахунку штрафів), №2168а (щодо нових правил надання дозволів на концентрації); Закон про забезпечення прозорості діяльності АМКУ, зокрема вимоги до публікації всіх його рішень.	<ul style="list-style-type: none"> Триває робота над імплементацією норм цих законів в практику роботи АМКУ, зокрема, щодо використання Рекомендаційних роз'яснень при накладанні штрафних санкцій за порушення економічної конкуренції. Очікується, що Рекомендаційні роз'яснення отримають статус повноцінного нормативно-правового акта до серпня 2016 р.
Запровадження в Україні європейських технічних регламентів, що містять базові вимоги до безпеки промислової продукції	<ul style="list-style-type: none"> Закон про стандартизацію, Закон про метрологію та метрологічну діяльність, Закон про технічні регламенти та оцінку відповідності	<ul style="list-style-type: none"> Триває розроблення та прийняття підзаконних актів, а також технічних регламентів на основі актів законодавства ЄС та європейських стандартів.
Наближення митного законодавства та митних процедур України до практик ЄС	<ul style="list-style-type: none"> Ключовий законопроект «Щодо впровадження концепції «Єдиного вікна» - досі не внесений до Верховної Ради	



РЕФОРМИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ЗАПУСКУ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом – насамперед «економічний» документ, більша частина якого присвячено опису галузевих та секторальних реформ, що стосуються майже всіх сфер економічної діяльності держави, зокрема питань внутрішньої та зовнішньої торгівлі. Створення Зони вільної торгівлі (або ЗВТ) є ключовим елементом Угоди про асоціацію (IV Розділ Угоди), виходячи з комплексності та складності завдань, які поставлені перед Україною та їхньої важливості для інтеграції економіки України в європейський економічний простір. Окрім питань суто торговельних (графік взаємного зниження митних тарифів та визначення правил застосування інших засобів захисту торгівлі), Розділ IV Угоди про асоціацію визначає низку важливих реформ, що мають на меті, зокрема, уніфікацію стандартів якості продукції та правил ведення бізнесу з відповідними європейськими нормами. Їх імплементація дозволить остаточно зняти всі інші (або нетарифні) бар'єри для торгівлі між Україною та ЄС, що реально дозволить відкрити ринки ЄС для України і забезпечити вільний рух товарів, послуг, капіталу та фахівців між нашими країнами.

З 1 листопада 2014 року ЗВТ почала застосовуватись у тимчасовому односторонньому режимі з боку ЄС, а з 1 січня 2016 року Зона вільної торгівлі має запрацювати на повну силу. Однак, тимчасовий режим застосування показав, що лише зниження митних тарифів (навіть радикальне) не вирішує питання вільного доступу українських товарів на ринок ЄС, на якому діють досить жорсткі вимоги щодо якості продуктів та їхньої безпечності для кінцевого споживача.

Це, в свою чергу, створює запит на проведення низки внутрішніх реформ в Україні, необхідних для перебудови всієї системи державного регулювання бізнесу за європейським зразком, для того, щоб створити справжнє конкурентне середовище для ведення бізнесу в Україні, прибрати обтяжливі застарілі норми у сфері санітарного, фітосанітарного контролю та технічного регулювання, забезпечити реальний захист споживачів на ринку, а також прозорі і зрозумілі правила ведення бізнесу. Після проведення цих реформ українські компанії повинні отримати рівні з європейськими умови, що дозволить їм конкурувати на ринку Євросоюзу.

Отже, навіть попри відкладення до кінця 2015 року введення в дію Зони вільної торгівлі, Угода про асоціацію – ефективний інструмент для проведення комплексних економічних реформ, які мають враховувати європейські норми, вимоги та стандарти, а також найкращі практики євроінтеграційного поступу інших країн.

З початком запуску режиму тимчасового застосування ЗВТ Реанімаційний пакет реформ та Інформаційна кампанія «Сильніші разом!» розпочали адвокацію законодавчих ініціатив, необхідних для реформування сфери санітарних та фітосанітарних заходів (або СФЗ), приведення сфери технічного регулювання у відповідність до норм ЄС, а також реформи митної справи та антимонопольного законодавства.

1. Реформа сфери безпеки та якості харчових продуктів

Ця реформа необхідна для подальшої адаптації українського законодавства в сфері СФЗ, що надасть змогу підвищити безпеку та якість харчової продукції, що реалізується на внутрішньому ринку України, а також збільшити обсяги взаємної торгівлі продукцією рослинного і тваринного походження між Україною та ЄС.

В травні 2015 року було розроблено та зареєстровано у Верховній Раді законопроект №2845 «**Про безпеку та гігієну кормів**». Він є одним з тріади законопроектів, що дозволять побудувати в Україні сучасну систему контролю над безпекою харчових продуктів по всьому ланцюгу постачання «від лану до столу». Проходження цього законопроекту є проблемним через сильний супротив запровадженню європейських правил у виробництві кормів зі сторони міжнародних корпорацій, які виробляють корми для домашніх тварин.

Також ще у 2015 році Рада повинна була прийняти Закон «**Про інформування споживачів стосовно властивостей харчових продуктів**». На сьогодні питання маркування харчових продуктів регулюється низкою нормативно-правових актів, що породжує правові колізії та збитки для бізнесу. В той же час в ЄС ще в грудні 2014 року вступили в дію нові правила маркування харчових продуктів, які мають бути враховані при підготовці відповідного законопроекту в Україні. Наразі відповідний проект Закону, що був би узгоджений між органами влади, експертним середовищем та гравцями ринку ще не був внесений до Парламенту.

2. Реформа антимонопольного законодавства

Ця реформа закладає засади для підвищення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України (*далі – АМКУ*), обмежує можливості для чиновників АМКУ застосовувати надмірний тиск на компанії за допомогою накладання штрафів та надання дозволів на концентрацію, а також покликана змінити непрозорий механізм прийняття рішень АМКУ. Ця реформа також є важливою для дерегуляції економіки шляхом зміцнення механізмів саморегулювання ринків.

Прийняття Методики накладання штрафів за порушення економічної конкуренції важливе для встановлення прозорих правил гри та зрозумілих і передбачуваних санкцій за порушення антимонопольного законодавства для суб'єктів господарювання. Довгий час в Україні не було нормативно-правового акту, який би встановлював методику розрахунку суми штрафів за порушення положень законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, на практиці була ситуація, коли за одне й те саме порушення на одні компанії накладався штраф в кількості тисяч гривень, в той час як для інших компаній за це саме порушення такий штраф вираховувався мільйонами.

Питання зміни системи надання дозволів на концентрацію – також серед пріоритетних. Наразі переважна кількість транзакцій у світі, які не мають жодного впливу на конкуренцію в Україні, потребують отримання попереднього дозволу Антимонопольного комітету України. Підготовка та розгляд заяви потребують значного часу, що, в свою чергу, є причинами, які змушують сторони відкладати завершення транзакції до отримання дозволу, в той час як концентрація не має впливу на конкуренцію в Україні. Спрощення

процедури дозволу АМКУ на такі концентрації сприятиме ефективнішому розгляду заяв про надання дозволу на концентрації, а також дозволить Антимонопольному комітету України вивільнити ресурси, необхідні для розгляду справ, що мають значний вплив на конкуренцію в Україні.

Не дивлячись на те, що відповідні законодавчі ініціативи були розроблені та зареєстровані ще навесні цього року, їхній розгляд у Верховній Раді відбувся лише в листопаді 2015 року. Варто зазначити, що Антимонопольний комітет влітку цього року взяв на себе ініціативу та розробив і опублікував власний внутрішній документ – Рекомендаційні роз’яснення щодо правил накладання штрафів. Водночас експерти висловлюють сумніви в дієвості цього документу, оскільки він так і не отримав статусу нормативно-правового акту, що може зробити проблематичним його застосування при розгляді судових справ з порушення конкуренції.

12 листопада Верховна Рада зробила важливий крок на зустріч реформі антимонопольного законодавства, прийнявши у першому читанні законопроекти №2431 (щодо методики розрахунку штрафів), №2168а (щодо нових правил надання дозволів на концентрації) та ухваливши в цілому законопроект №2102 (щодо вимог до публікації рішень АМКУ). Так, законопроект №2431 **«Про внесення змін до законодавства України про конкуренцію щодо впровадження методики розрахунку штрафів, що накладаються за порушення законодавства про конкуренцію»**, крім іншого, обмежує можливості для зловживань з боку АМКУ, сприяє попередженню порушень та, найважливіше, надає судам повноваження переглядати розмір штрафу. А проект Закону №2168а **«Про внесення зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції» щодо розгляду заяви про надання дозволу на концентрацію за спрощеною процедурою»** передбачає побудову ефективної та дієвої системи державного контролю над концентраціями, побудованого на економічному підході, підвищенні порогових показників для отримання дозволу АМКУ на концентрацію та спрощення процедури отримання попереднього дозволу на концентрації.

У разі остаточного прийняття цих законопроектів та імплементації їхніх положень в практику роботи АМКУ, діяльність регулятора стане прозорішою й більш прогнзованою, а також виключатиме можливість корупційного тиску на компанії через недостатньо чітко виписані повноваження Комітету.

Водночас «зоною ризику» цієї реформи є проходження у другому читанні законопроекту №2431, що має в результаті надати реальну юридичну силу Методиці АМКУ з накладання штрафів та запустити механізм перегляду та опротестування рішень АМКУ з накладання штрафів у судах, оскільки така новація вимагає також багато змін на рівні судової системи.

3. Реформа сфери технічного регулювання

Ця реформа важлива для усунення нетарифних бар’єрів в торгівлі між Україною та ЄС для отримання доступу до європейського ринку для вітчизняних промислових товарів. Прийняття відповідного законодавства дозволило ліквідувати радянські стандарти, а замість них запровадити європейські технічні регламенти, що містять базові вимоги до безпеки продукції. У випадку прийняття європейських регламентів і стандартів та наступного підписання відповідної угоди з ЄС, відбудеться процес взаємного визнання сертифікатів відповідності на промислову продукцію – ЄС визнаватиме наші товари, ми визнаватимемо їхні товари без додаткової сертифікації.

Наразі всі основні закони у цій сфері прийнято в 2014 та 2015 роках: Закон України «Про стандартизацію», Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність», Закон України «Про технічні регламенти та

оцінку відповідності». Основне завдання наразі полягає у розробленні та прийнятті підзаконних актів для забезпечення функціонування нових законів, а також технічних регламентів на основі актів законодавства ЄС та європейських стандартів.

4. Реформа митниці

Наближення митного законодавства та митних процедур України до практик ЄС, в першу чергу, важливе для створення сприятливих умов для міжнародної торгівлі, ведення бізнесу та стимулювання інвестицій.

На 2015 рік експерти вимагали від Верховної Ради ухвалення мінімум двох ключових законів цієї реформи – **Проекту Закону України «Щодо імплементації регламентів (ЄС) передбачених Угодою про асоціацію»** та **Проекту Закону України «Щодо впровадження концепції «Єдиного вікна»**. Перший законопроект мав передбачати спрощення процедур декларування товарів на митниці відповідно до норм ЄС, запровадження єдиної транзитної процедури під час переміщення товарів через кордон, удосконалення положень щодо захисту прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів та приведення системи пільг зі сплати митних платежів у відповідність до практик ЄС. А імплементована концепція **«Єдиного вікна»** мала б сприяти усуненню надмірного регуляторного навантаження на економічних операторів, скасуванню непотрібних видів державного контролю, запровадженню ризик-орієнтованого підходу при визначенні об'єктів контролю та принципу «мовчазної згоди» при видачі дозволів.

Наразі жодного із зазначених законопроектів до парламенту не внесено.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Одним із пріоритетних економічних аспектів імплементації Угоди про асоціацію має стати блок реформ, пов'язаних із підготовкою до вступу в дію положень ЗВТ, зокрема для забезпечення реального доступу вітчизняних виробників на ринки ЄС. Він має включати в себе такі кроки:

1. Продовження подальшої адаптації українського законодавства в частині санітарних та фітосанітарних заходів для збільшення обсягу взаємної торгівлі харчовою продукцією тваринного походження між Україною та ЄС, зокрема, адвокаційна робота по прийняттю **проектів Законів України №2845 «Про безпечність та гігієну кормів»** та **«Про маркування, представлення та пакування кормів»**, а також законодавчого акту **«Про державну реєстрацію кормових добавок»**.

Не менш важливими кроками є робота над законодавчими актами щодо інформування споживачів про властивості харчових продуктів, загальні вимоги до предметів та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами, особливості регулювання новітніх харчових продуктів та порядок здійснення ветеринарних перевірок на кордоні.

2. Продовження вдосконалення національного антимонопольного законодавства згідно з європейськими практиками. Подальшими кроками реформи є прийняття в цілому законопроектів №2431 (щодо методики розрахунку штрафних санкцій), №2168а (щодо врегулювання правил надання дозволів на концентрації), а також перегляд розподілу функцій між АМКУ та ЦОВВ, що відповідає за захист прав споживачів, та відслідковування застосування на практиці Рекомендаційних роз'яснень АМКУ щодо розрахунку суми штрафу за порушення антимонопольного законодавства.




3. Подальше вдосконалення роботи митниці з метою сприяння розвитку двосторонньої міжнародної торгівлі вимагатиме, крім прийняття законопроектів «Щодо імплементації регламентів (ЄС), передбачених Угодою про асоціацію», та «Щодо впровадження концепції «Єдиного вікна», ще й системної роботи із запровадження інституту уповноваженого економічного оператора відповідно до стандартів ЄС та законодавчого забезпечення дотримання світових та європейських практик визначення митної вартості.

Зважаючи на те, що підготовчий преференційний етап завершиться наприкінці цього року, Україні необхідно терміново активізувати дії в цих напрямках, оскільки йдеться не лише про зняття митних бар'єрів для доступу українських товарів до ринків ЄС та низку важливих інституційних реформ, а і про те, що після поетапного взаємного відкриття ринків українські компанії повинні бути готовими на рівних конкурувати з європейськими не лише на ринку ЄС, а і на внутрішньому ринку України, а для цього вони повинні якнайшвидше розпочати адаптацію до європейських правил ведення бізнесу. Процес інтеграції ринків України та ЄС має бути комплексним і починатися зі створення відповідного нормативно-правового поля, в якому будуть встановлені правила та стимули до запровадження у вітчизняну практику кращих європейських стандартів якості, конкуренції і торгівлі.



ЕНЕРГЕТИЧНІ РЕФОРМИ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Реформа газового ринку	 Закон про ринок природного газу	 Закон набув чинності 1 жовтня 2015 року. Триває підготовка підзаконних актів
Стимулювання внутрішнього видобутку газу	 Ставки ренти на видобування газу зросли, відтак газовидобування стагнує, а інвестори йдуть із цієї галузі	
Реформа ринку електроенергії	 Проект закону «Про ринок електроенергії» переданий на узгодження в Кабінет Міністрів, узгоджений із Енергетичним Співтовариством	
Створення незалежного регулятора на енергетичному ринку	 Законопроект про НКРЕКП після невдалого голосування відправлений на чергове узгодження, і незабаром буде винесений на повторне перше читання у ВР	
Прийняття базового законодавства про енергоефективність	 Ряд законопроектів на виконання директиви ЄС щодо енергоефективності не розроблено та не прийнято	
Залучення приватного капіталу для масштабної енергомодернізації будівель	 Ухвалено закони запровадження нових інвестиційних можливостей для проведення масштабної енергомодернізації, котрі уможливають роботу в Україні приватних компаній за схемою ЕСКО	 Закон вступив у дію, прийнято більшу частину підзаконних актів. Існує проблема із адміністративною спроможністю державних реєстраторів та рядом пунктів законопроекту. Для повної імплементації необхідні додаткові зміни в законодавство

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Забезпечення стовідсоткового обліку споживання енергоресурсів та комунальних послуг	 Кілька спроб зареєструвати законопроект, розроблений Держагентством з енергоефективності та енергозбереження, було провалено	
Надання населенню фінансових стимулів для впровадження заходів з енергозбереження	 Прийнято державну програму зі стимулювання заходів з енергозбереження, за рахунок якої відбувається компенсація частини кредиту. Однак, даного механізму не достатньо	
Стимулювання внутрішнього видобутку газу	 Ставки ренти на видобування газу зросли, відтак газовидобування стагне, а інвестори йдуть із цієї галузі	
Диверсифікація постачання газу		За рахунок договорів із європейськими постачальниками вдалось диверсифікувати постачання газу



ЕНЕРГЕТИЧНІ РЕФОРМИ

Реформи в енергетиці є одним із пріоритетів для України – від них залежить досягнення енергетичної незалежності країни в цілому, а також стан сімейних бюджетів десятків мільйонів українських громадян. На етапі формування положень Коаліційної Угоди експерти групи «Реформа енергетичного сектору» активно включились у процес консультування учасників коаліції з приводу розділів, що стосуються безпосередньо енергетики: XII. Реформа енергетики та енергонезалежність; XIV. Забезпечення громадян комунальними послугами та реформування житлової політики.

Важливість пункту XIV Коаліційної угоди для реформування енергетики зумовлюється тим, що значна кількість первинних енергетичних ресурсів споживається саме у галузі забезпечення громадян комунальними послугами. Непрозорість, відсутність ринкових механізмів та загальна корумпованість цієї сфери призводить до втрат десятків мільярдів гривень для національної економіки. Яскравим свідченням цього є 160 млрд грн «докапіталізації» Нафтогазу в 2014 році та субсидії в розмірі 24 млрд грн в 2015 році.

Слід відзначити, що в процесі формування положень Коаліційної угоди брали участь й представники міжнародних інституцій. Відтак значна кількість цих положень спрямована на впровадження в Україні відповідних норм європейського законодавства, зокрема тих, впровадження яких відбувається в рамках зобов'язань взятих Україною при приєднанні до Енергетичного Співтовариства.

Характеризуючи виконання чинним урядом України Коаліційної угоди в сфері енергетики слід сказати, що попри деякі успіхи (такі як новий закон Про ринок газу та диверсифікація газопостачання), велика кількість реформ у енергетичній сфері затягується або просто саботується. Наслідками неприйняття або затягування із прийняттям важливих рішень у енергетичній сфері є:

- вкрай низький рівень інвестицій у сфері енергоефективності через їхню економічну непривабливість і складність реалізації завдяки нормативній неузгодженості;
- відсутність інвестицій, спрямованих на реструктуризацію та відновлення енергетичної галузі;
- зниження внутрішнього видобутку газу;
- зростання незадоволення населення від підвищення цін на газ та теплову енергію, оскільки таке підвищення не поєднане із ефективними заходами, спрямованими на заохочення та стимулювання скорочення непродуктивного використання енергії;
- продовження монопольних практик на всіх енергетичних ринках, які є основним гальмом в реструктуризації галузі та головним чинником значних непродуктивних втрат;
- продовження існування чинників, які спричиняють непрозорість та крайню корумпованість енергетичного сектору;
- відсутність чіткої і збалансованої стратегії розвитку галузі, внаслідок чого відсутні належні економічні сигнали для учасників галузі, потенційних інвесторів та споживачів.

Переважає більшість реформ у енергетиці та ЖКГ, котрі були заплановані урядом на сьогодні не реалізовані або їх реалізація затягується. Проблеми з їхньою імплементацією, на думку експертів РІП пов'язані із такими чинниками:

1. Ключові «великі» учасники галузі не зацікавлені у порушенні власних інтересів, і маючи значний вплив на «президентську» та «прем'єрську» частини уряду і Верховної Ради, всіляко перешкоджають реформам. Яскравий приклад такого протистояння – вкрай затягнуте узгодження законопроектів про НКРЕКП та енергоефективність в будівлях, що загрожує Україні санкціями від Енергетичного Співтовариства.

2. Уряду та урядовим агенціям дуже часто бракує компетенції і відповідних знань.

3. У процесі роботи над урядовими актами та законопроектами експерти РПР дуже часто помічали відверте небажання урядовців працювати над тими чи іншими рішеннями. При цьому співпраця із депутатами ВР, зокрема представниками Комітету з ПЕК та ядерної безпеки, будується набагато конструктивніше.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

На сьогодні Кабінет Міністрів і Верховна Рада здійснили деякі кроки, спрямовані на реалізацію положень Коаліційної угоди, які можна вважати відносно успішними, а саме:

1. Прийнято базовий Закон України «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 №329-VIII, що відповідає основним вимогам Енергетичного Співтовариства. Під цей закон закінчується розробка підзаконних актів, необхідних для його повного впровадження.

2. Здійснив перші кроки із ліквідації перехресного субсидування в електроенергетиці через зменшення розриву цін між промисловими та побутовими споживачами. В 2013 році промислові споживачі та бізнес переплатили за “низькі ціни” для побутових споживачів близько 30 мільярдів гривень.

3. За рахунок укладення договорів із європейськими постачальниками газу вдалось диверсифікувати його постачання і різко зменшити кількість споживаного російського газу. В першому кварталі 2015 року частка російського газу в українському імпорті становила 38%. В 2013 році вона становила більше 60%. Це призвело до сильнішої переговорної позиції України стосовно ціни на газ із Росією та відповідним зниженням ціни на газ для України (з \$337 за 1 тис. м куб в I кварталі 2015 р. до \$ 227 в IV кварталі 2015 р.).

4. Підписано угоди із неросійськими постачальникам паливних збірок для атомних електростанцій (компанія «Westinghouse»). В угодах, зокрема, зазначено зобов'язання збільшити поставки в разі форс-мажорних обставин (в разі припинення постачання паливних збірок з Росії). Це дозволяє забезпечити вищий рівень енергетичної незалежності України від Росії.

5. Денонсовано угоду із Російською Федерацією про добудову нових блоків на Хмельницькій АЕС.

6. Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 16.06.2015 №521-VIII. Готується перший звіт стосовно прозорості у видобувних галузях.

7. Створено схему відшкодування частини тіла кредиту (30-40%) на заходи з енергоефективності для приватних будинків та для багатоквартирних будинків із ОСББ. Попри значну і обґрунтовану критику з боку експертного середовища ця програма, по суті, є єдиним загальнонаціональним заходом з підтримки енергоефективності в Україні. Незважаючи на це, її доля на сьогодні залишається сумнівною – поки що

немає підтвердження від уряду, що програма фінансуватиметься в 2016 році. До цього часу програма фінансується з коштів цільової допомоги від Євросоюзу.

8. Прийнято закони про масштабну енергомодернізацію (тобто, про енергосервіс), що дозволяють залучати приватний капітал в термомодернізацію муніципальних фондів (реалізувати схему performance contracting). На сьогодні ведеться розробка підзаконних актів для цих законів.

- Затверджено Національний План Дій з енергоефективності до 2020 року.
- Переглянуто нормативи за «зеленими тарифами», що дозволило збалансувати ці тарифи, зокрема зменшити завищені тарифи на сонячну електроенергію та підняти стимулюючі тарифи на виробництво енергії з біомаси. (п. 12-8.1 КУ)

Водночас цілий низка положень Коаліційної угоди так і залишилася на рівні обіцянок або прийняття рішень йде в розріз з Коаліційною угодою.

Так не створені стимули для збільшення внутрішнього видобутку газу. Кількаразове *підвищення ренти для газовидобувних підприємств призводить до зворотнього – скорочення внутрішнього видобутку газу.*

Забезпечення 100% обліку за спожиті енергетичні ресурси не відбулось. При цьому уряд навіть не має проєктів відповідних рішень і не займається цією проблемою, без вирішення якої неможливо збільшувати енергоефективність, зокрема у комунальному господарстві та у житловій сфері.

Не прийнято базового законодавства про енергоефективність та закону про енергоефективність в будівлях, які є частиною зобов'язань України перед Енергетичним Співтовариством.

Проєкт Закону України «Про ринок електричної енергії», незважаючи на наявну в ньому європейську риторіку, залишає ринок електроенергії непрозорим та корумпованим, не даючи можливість новим гравцям виходити на нього, виключаючи можливості для самозабезпечення енергією та придушуючи малих виробників електроенергії.

До цього часу не прийнято Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Ключовий закон, який дозволив би урегулювати діяльність НКРЕКП та забезпечити прозорість у її діяльності та прийняті рішень, оскільки Комісія є органом, що встановлює правила гри та затверджує тарифи на енергетичних ринках. Цей закон є критично важливим не тільки з точки зору виконання зобов'язань України перед Енергетичним Співтовариством, але й отримання наступного траншу макрофінансової допомоги. Він є критично необхідним для встановлення цивілізованих правил роботи на енергетичних ринках та обмеження впливу на них монопольних структур.

Прийнята система субсидування незахищених верств населення є неефективною та непрозорою: кошти спрямовуються не громадянам (адресно), а компаніям-монополістам.

Окремо слід виділити питання підвищення тарифів на тепло та газ. Попри те, що підвищення тарифів було закладене в Коаліційній угоді, непрозорий спосіб, у який це було зроблено та відсутність будь-якої комунікації з приводу рівнів нових тарифів, призвело до зростання соціального напруження і недовіри до енергетичної політики уряду з боку населення. При цьому прозоре встановлення тарифів можливе лише за умови прийняття закону, що врегулює діяльність НКРЕКП.

Таким чином, Уряд не створив умов для підвищення енергоефективності всіх секторів економіки та демонополізації й підвищення економічної ефективності енергетичної галузі в Україні на системному рівні.

Попри явну зацікавленість іноземних інвесторів та міжнародних фінансових організацій у фінансуванні енергоефективності в Україні, умови у енергетичній галузі створені такі, що прихід до неї будь-яких інвестицій вкрай ускладнений. Тим часом заяви про припинення Shell бізнесу з видобування газу в Україні є більш ніж тривожним дзвінком для всієї галузі.











НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

На сьогодні для реформування енергетичного сектору потрібно впровадити системні заходи, котрі б брали до уваги складність, комплексність та всепроникність енергетичної галузі. Для цього потрібна спільна робота уряду, Верховної Ради та Президента, а також залучення найкращих галузевих експертів до роботи. Найбільш важливими в цьому плані є впровадження таких змін:

1. Разом із залученням представників споживачів розробити та затвердити оновлену «Енергетичну Стратегію України 2050».
2. Розробити та прийняти новий закон «Про Національну Комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг».
3. Разом із залученням представників споживачів доопрацювати та ухвалити новий закон «Про ринок електричної енергії» та внести відповідні зміни до закону «Про теплозабезпечення».
4. Забезпечити процеси реструктуризації відповідних секторів енергетичної галузі згідно із зобов'язаннями, прийнятими при вступі до Енергетичного Співтовариства, зокрема, НАК «Нафтогаз України» та ДП «Укренерго», а також реформування системи управління державними енергетичними підприємствами, зокрема, прийняти відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на забезпечення процесів корпоратизації ДП НАЕК «Енергоатом» і ДП «НЕК «Укренерго».
5. Забезпечити підвищення рівня прозорості енергетичної галузі і, зокрема, прозорості та підзвітності діяльності Міненерговугілля, НКРЕКП, Мінекономрозвитку та Держстату, відповідно до вимог ЄС (Регламент №1099/2008/ЄС, Директива 2008/92/ЄС, Регламент про подання та публікацію даних на ринках електроенергії та про внесення змін у додаток I до Регламенту № 714/2009/ЄС).
6. Прийняти закон «Про енергоефективність будівель».
7. Розробити та прийняти закон «Про комунальні послуги».
8. Розробити та прийняти закон «Про комерційний облік у сфері комунальних послуг».
9. Розробити нормативно-правові акти для реалізації положень закону про масштабну енергомодернізацію (тобто про енергосервіс).



ПОДАТКОВА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Забезпечення прозорості взаємовідносин між платниками податків та органами ДФС через впровадження електронних сервісів	 Норми для повноцінного запуску електронного кабінету платника та інших електронних сервісів включені до законопроекту №3357, проект готовий до першого читання	
Зменшення корупції в податкових органах шляхом ліквідації податкової міліції, створення служби фінансових розслідувань та надання районним відділам ДФС лише сервісних функцій	 Норми включені у законопроект №3357, проект готовий до першого читання	
Детінізація заробітних плат, шляхом зменшення навантаження на заробітну плату	 Закон щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці	 З 1 січня 2015 року зниження ЄСВ склало 60% за умови виконання певних критеріїв, з 1 січня 2016 року зменшення складе 40% без жодних умов
Ліквідація податкового шахрайства з ПДВ («податкові ями»)	 Зміни до Податкового кодексу України щодо удосконалення адміністрування податку на додану вартість	 Розробляються зміни, спрямовані на ліквідацію інших видів податкового шахрайства
Запровадження прозорого механізму відшкодування ПДВ, що забезпечить подолання корупції	 Частково відображено в положеннях законопроекту №3357, триває робота над окремим проектом закону, очікується реєстрація у грудні 2015 року	
Ліквідація схем з ухиляння від оподаткування через офшори шляхом впровадження контролю за трансфертним ціноутворенням відповідно до принципів ОЕСР	 Закон щодо вдосконалення податкового контролю за трансфертним ціноутворенням	 ДФС має розробити підзаконні акти щодо реалізації ухваленого закону
Посилення бюджетної децентралізації шляхом впровадження справедливого механізму нарахування і сплати податку на майно	 Триває робота над проектом закону, очікується реєстрація у 2016 році	



ПОДАТКОВА РЕФОРМА

Податкова система України характеризується такими негативними рисами:

1. Складна система адміністрування (середній час витрачений на підготовку, подання звітності та сплати податків в Україні складає 350 год., у той час як в середньому по Європі і Центральній Азії 232,7 год., в середньому по країнам ОЕСР – 176,6 год.)³⁹.

2. Корупція в податкових органах (з корупцією в податкових органах стикалися 26,7% підприємств)⁴⁰.

3. Високий рівень податкового навантаження (в Україні цей рівень складає 52,2%, у Європі і Центральній Азії – 34,8%, по країнах ОЕСР – 41,2%)³⁷⁴¹.

Головною метою податкової реформи має бути створення передумов для економічного зростання за рахунок вивільнення підприємницького потенціалу української нації та сприяння реалізації конкурентних переваг країни (особливо у частині використання «людського капіталу» для прискореного розвитку інтелектуально-містких галузей).

На структурному рівні реформа має сприяти прискореному оновленню економіки через пришвидшення процесів зростання нових підприємств і галузей та відмирання старих. Зокрема для цього така реформа покликана:

1. Зробити правила гри у сфері оподаткування рівними, прозорими, незалежними від сваволі чиновників.
2. Знизити навантаження на сумлінних платників за рахунок більш рівномірного розподілу податкового тягаря.
3. Дозволити скасувати практику встановлення планів із надходжень.
4. Зменшити сукупні (держави та підприємств) витрати на адміністрування та інші суспільні втрати.
5. Радикально зменшити корупцію у податковій сфері.

У грудні 2014 року при формуванні Стратегії Президента 2020 експертами РПР був доопрацьований розділ «Податки» в документі відповідно до концепції реформи групи. Експерти Реанімаційного пакету реформ були включені до Цільової команди реформ групи Податкова реформа при Національній раді реформ, а також в групу Законодавчого забезпечення реформ при Верховній Раді України.

Частково пропозиції експертів РПР було реалізовано у низці вже прийнятих законів, зокрема № 71-19 від 28.12.2014, Закон України 77-19 від 28.12.2014 р., №655-19 від 17.07.2015 р., Закон України 219-19 від 02.03.2015 р. та інші.

³⁹ Сприятливість умов ведення бізнесу в Україні Doing Business - 2015 // russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine/#paying-taxes

⁴⁰ Рівень сприйняття корупції очима бізнесу // www.corruption-index.org.ua

⁴¹ Doing business 2016

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

Завдання, що необхідно реалізувати під час проведення податкової реформи, визначені Коаліційною Угодою, Програмою діяльності Кабінету Міністрів та Стратегією 2020, в розробці яких брали участь експерти Реанімаційного пакету реформ та стан їх виконання – наступний:

1. Зменшення кількості податків до дев'яти

Виконано частково, більшість податків об'єднані штучно, залишені два збори, введені додаткові податки (військовий збір, імпорتنний збір).

2. Забезпечення скорочення витрат часу та коштів платників податків на нарахування та сплату податків шляхом скорочення кількості та обсягів податкової звітності, розширення можливостей безперешкодного дистанційного звітування та сплати податків (електронні сервіси).

Реалізовано частково в частині впровадження електронного адміністрування ПДВ, не виконано в частині зменшення кількості та обсягів податкової звітності, не запущений електронний кабінет платників податків.

3. Забезпечення прозорості та передбачуваності податкової системи.

Реалізовано в частині передачі консультацій Міністерстві фінансів та створення публічної бази податкових консультацій. В частині фінансової медіації і апеляції не реалізовано.

4. Забезпечення відповідності процедур контролю за трансфертним ціноутворенням у відповідності до принципів ОЕСР.

Виконано.

5. Відмова від каральної моделі податкового контролю.

Реалізований податковий компроміс, скасування штрафних санкцій у разі сплати за податковим повідомленням рішенням, спрощена система адміністрування РРО, не реалізована персональна відповідальність посадових осіб контролюючих органів.

6. Зменшення фіскального навантаження на фонд оплати праці, зокрема розміру єдиного соціального внеску до 18 % з застосуванням запобіжника у вигляді обов'язкового збереження розміру нарахувань та відрахувань з ФОП протягом року та поступовий перерозподіл фіскального навантаження на ФОП між роботодавцем та найманою особою.

Виконано

7. Модернізація податку на прибуток – розрахунок об'єкта оподаткування податком на прибуток виходячи із сформованого згідно з МСФО або П(С)БО фінансового результату у фінансовій звітності;

Виконано.

8. Реформа податку на додану вартість (Закон України № 71-19 від 28.12.2014 р.)

Реалізовано в частині реформування системи адміністрування податкових накладних, не реалізовано в частині своєчасного і повного відшкодування.

В той же час залишаються не виконаними такі важливі пункти Коаліційної угоди:

3.2. Забезпечення скорочення витрат часу та коштів платників податків на нарахування та сплату податків шляхом скорочення кількості та обсягів податкової звітності, розширення можливостей безперешкодного дистанційного звітування та сплати податків (електронні сервіси).

3.3.5. Ліквідація корупційної складової в адмініструванні податків, зокрема всіх видів плати за земельні ділянки та екологічного податку.

3.5.1. Підвищення вдвічі (з 1000 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) значного розміру коштів фактичного ненадходження до бюджету податків, зборів, єдиного соціального внеску та страхових внесків на пенсійне страхування для визначення наявності ознак складів кримінальних правопорушень, передбачених статтями 212 та 2121 Кримінального кодексу України.

3.5.3. Виключення з дохідної частини Державного бюджету України надходжень від штрафів та пені.

3.5.4. Надання можливості для досягнення податкового компромісу (податкової угоди) у 2014 році та проведення податкової амністії капіталів після реформування податкової системи шляхом одноразового добровільного декларування з 1 січня 2016 року.

3.5.7. Встановлення особистої фінансової відповідальності працівників податкових та митних органів за їхні незаконні дії або бездіяльність, що призвели до втрат суб'єктів підприємницької діяльності.

3.5.9. Поширення дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на податкові органи.

3.6. Ініціювання укладення договорів про уникнення подвійного оподаткування, зокрема з державами, які внесені до переліку офшорних зон.

3.8. Забезпечення сплати податку з доходів фізичних осіб виключно за місцем здійснення діяльності працівника, податок з доходів якого сплачується.

3.9. Істотне зменшення чисельності Державної фіскальної служби.

3.11.1. Забезпечення адміністрування податку на додану вартість із забезпеченням прав платників податку, вчасним його відшкодуванням.

3.11.2. Встановлення гарантій відшкодування ПДВ, зокрема строків такого відшкодування та відповідальності податкового органу за їх недотримання.

3.12. Запровадження законодавчих умов та стимулів для деофшоризації економіки України.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

В цей час експерти РПП працюють над реалізацією концептуальних змін, багато із яких увійшли до законопроекту №3357, а саме:

1. Спрощення адміністрування: оподаткування розподіленого прибутку, електронний кабінет платників податків.

2. Боротьба з корупцією: формування прозорих механізмів відшкодування ПДВ, позбавлення районних ДФС функцій контролю, заборона скасування контролюючим органом сум податкового кредиту за формальними ознаками, ліквідація податкової міліції.

3. Зниження податкового навантаження: зменшення навантаження на заробітну плату, зменшення податку на прибуток.

Разом з тим, за нашими розрахунками, зміни моделі ставок, які пропонуються у цьому проекті, призведуть до фіскального розриву на суму 140-150 млрд грн. Компенсувати втрати небюджетних надходжень на наш погляд найбільш доцільно за рахунок скорочення бюджетних видатків. Скорочено видатків передбачено

затвердженою Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (ст 4. Нова економічна політика: зниження частки витрат державного сектору в структурі валового внутрішнього продукту на 10 відсотків (2015-2016 роки).

З боку надходжень ми пропонуємо частково компенсувати можливі втрати за рахунок збільшення та удосконалення оподаткування майна підприємств.

Найбільш важливими доповненнями та пропозиціями експертів РПР до проекту 3357 (податкова лібералізація), над якими ми плануємо працювати, є такі:









- за нашими підрахунками, зниження ставки ПДВ до 15 % призведе до зменшення надходження до державного бюджету в розмірі більш ніж 50 млрд грн, у той час як зниження податкового навантаження на економіку для стимулювання економічного зростання та конкурентоспроможності національних виробників залежить від зменшення прямих, а не непрямих податків;
- вважаємо недоцільним введення тимчасового додаткового овердрафту (ліміту на який податкові накладні можуть бути зареєстровані в ЄРПН без грошового забезпечення) в обсягах середньомісячних зареєстрованих, але не оплачених податкових зобов'язань за 2015 рік – ця норма призведе до поновлення функціонування «податкових ям»;
- вважаємо, що інкорпорування ЄСВ до складу ПДФО полегшило б адміністрування та сприяло б оздоровленню пенсійної системи;
- на наш погляд, питання реформування спрощеної системи варто розглядати тільки після повноцінного запровадження ліберальної податкової реформи, потрібно відкоригувати цей розділ у проекті 3357.

Також найближчим часом зареєструють проект змін до Податкового Кодексу від Міністерства фінансів.

Задля проведення успішної податкової реформи, що забезпечить належні передумови для виходу України з економічної кризи з одного боку, а з іншого – забезпечить збалансованість державного, місцевих бюджетів та Пенсійного фонду, ми закликаємо Уряд до співпраці та вироблення спільного підходу до скорочення видаткової частини Державного бюджету. Вважаємо, що досягнення порозуміння на базі поєднання лібералізації податкової системи з фіскальною відповідальністю забезпечить збалансованість Державного бюджету та буде сприяти виходу економіки з глибокої кризи.



ПЕНСІЙНА РЕФОРМА

КЛЮЧОВА ЗМІНА	ЗАКОНОДАВСТВО	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Скасування «спеціальних» пенсій	 Закон № 213-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення»	 Норми ухвалені з порушенням правил нормотворчості і призвели до правової колізії
Удосконалення функціонування солідарної системи	 Внесено до ВРУ урядовий законопроект № 2767 щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій. До кінця 2015 року очікується ухвалення у першому читанні; є небезпека, що окремі норми, які мали запрацювати з 1 січня 2016 року не зможуть вступити у силу.	
Запровадження обов'язкової накопичувальної системи	 До кінця 2015 року очікується ухвалення урядового законопроекту в першому читанні; норми мають запрацювати з 1 січня 2017 року	
Запровадження професійних пенсійних програм для окремих категорій працівників	 До кінця 2015 року очікується ухвалення урядового законопроекту в першому читанні; є небезпека, що окремі норми, які мали запрацювати з 1 січня 2016 року не зможуть вступити у силу	
Одинакові умови участі у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування для всіх вікових категорій	 РПР підготовлено зміни до другого читання до урядового законопроекту	
Вилучення положень щодо державного Накопичувального пенсійного фонду	 РПР підготовлено зміни до другого читання до урядового законопроекту	
Стимулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення	 РПР підготовлено зміни до другого читання до урядового законопроекту	



ПЕНСІЙНА РЕФОРМА

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Система пенсійного забезпечення в Україні, яка на сьогодні представлена 2 рівнями – солідарним і добровільним накопичувальним, перебуває у кризовому стані. Частка пенсійних видатків у структурі витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення становить понад 94 % у загальному обсязі видатків за цим функціональним рядком. В абсолютних показниках (80,8 млрд у 2015 році) ці видаткові статті на сьогодні перевищують розмір дефіциту Державного бюджету (76 млрд грн). Загалом з урахуванням власних надходжень Пенсійного фонду України (172,5 млрд грн) держава 2015 року на пенсійне забезпечення витратить понад 253 млрд грн, що є найвищим показником у світі з точки зору частки цього виду видатків у співвідношенні до ВВП. Проте такі колосальні кошти ніяким чином не позначаються на добробуті пенсіонерів, адже на сьогодні середній розмір пенсійної виплати українців становить 1692 грн, що у декілька десятків разів нижче, ніж у країнах з розвинутими пенсійними системами.

Очевидно, що такі зобов'язання, за умови збереження чинного законодавства, зростатимуть з року в рік з огляду на низку об'єктивних (демографічні чинники – середня тривалість життя українців збільшується на фоні зниження народжуваності), так і суб'єктивних чинників (передвиборчий популізм, патерналістські настрої).

Значною проблемою сучасної пенсійної системи є й те, що вона стрімко втрачає страхову природу, адже на сьогодні близько 65 % пенсіонерів отримують мінімальну пенсію, у зв'язку з тим, що більшості пенсіонерам її «дотягують» у зв'язку з вимогою законодавства, що розмір мінімальної пенсії не може бути нижчим за прожитковий мінімум встановлений для непрацездатних осіб. Таким чином сьогоднішні працівники втрачають стимули сплачувати внески у солідарну систему і отримувати «білу» заробітну плату, бо після виходу на пенсію – будеш отримувати однаково низьку виплату.

Саме тому, готуючи Коаліційну угоду народні депутати поставили для себе такі завдання у 2015 році: *«Встановлення єдиних принципів нарахування пенсій в Україні. Поетапне запровадження накопичувального рівня пенсійної системи. Розвиток недержавного пенсійного страхування. Розробка нової редакції Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».* Саме ці завдання дозволять вирішити як поточні фінансові проблеми держави, так і сформувати основу для належного пенсійного забезпечення для українців.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

Кабінет Міністрів України 30 квітня 2015 року вніс на розгляд Верховної Ради України законопроект № 2767 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій», у якому задекларовано більшість прописаних у Коаліційній угоді положень. Варто сказати, що

до розроблення законопроекту було залучено практично усі сторони, як з боку законодавчої і виконавчої гілок влади, так і з боку міжнародних організацій та громадськості, зокрема представників Реанімаційного пакету реформ.

Основні законодавчі ініціативи щодо реформування системи пенсійного забезпечення в Україні, що відображені у законопроекті № 2767:

1. Удосконалення функціонування солідарної системи:

- визначення розмірів всіх надбавок, підвищень та доплат до пенсій в одному Законі – з 1 січня 2016 року пенсія Державним службовцям та прирівняним до них особам (судді, прокурори та народні депутати) призначається на загальних умовах.
- звільнення солідарної системи від невластивих для неї виплат (6 млрд грн).
- вирішується питання щодо виплати пенсій громадянам, які виїхали за постійне місце проживання за кордон до держав, з якими не укладено міжнародні договори.

2. Запровадження обов'язкової накопичувальної системи (основні параметри):

- запроваджується з 1 січня 2017 року;
- обов'язкові внески для осіб до 35-річного віку, добровільні – 36-55 річного віку;
- ставка внеску: від 2 відсотків в 2017 році, яка кожного наступного року збільшується на 1 відсоток, до досягнення 7 відсотків у 2022 році і подальшої сплати у зазначеному розмірі;
- створюється Накопичувальний пенсійний фонд.

3. Запровадження з 1 січня 2016 року професійних пенсійних програм для окремих категорій працівників.

Також законопроектом № 2767 враховано пункт Коаліційної угоди у розділі «Соціально-гуманітарна реформа» щодо поетапного перерозподілу розміру сплати єдиного соціального внеску між роботодавцем і найманим працівником.

Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення у своєму висновку щодо законопроекту № 2767 рекомендував народним депутатам відправити документ на повторне перше читання, що фактично значно ускладнило проведення реформи. Через це реформу системи пенсійного забезпечення відклали на невизначений термін: кілька разів відкладалося голосування за законопроект № 2767, який включався до порядку денного засідання Верховної Ради.

Варто зазначити, що варіант пенсійної реформи, запропонованої урядом, був підтриманий Європейською та Американською бізнес-асоціаціями, науковцями, експертами, фінансистами. Запровадження накопичувальної системи є «структурним маяком», який «виставлений» Міжнародним валютним фондом, тобто вимогою, виконання чи не виконання якої в подальшому вплине взаємовідносини з організацією, яка є одним з найпотужніших донорів України. Президент України Петро Порошенко у своєму щорічному посланні до Верховної Ради України 4 червня 2015 року також наголосив на необхідності запровадження обов'язкової накопичувальної системи, а Голова Верховної Ради Володимир Гройсман включив законопроект № 2767 до Плану законодавчого забезпечення реформ.

Таким чином, всі основні стейкхолдери, окрім більшості народних депутатів – членів Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, визнають необхідність негайного реформування чинної системи пенсійного забезпечення.

Втім депутатам з порушенням законотворчого процесу Законом № 213 від 2 березня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» з 1 червня 2015 року вдалося скасувати спеціальні пенсії. Проте де-факто, зміни щодо скасування таких пенсій не внесено у закони України, відтак виникла правова колізія.

Загалом «пенсійна» тематика є популярною серед ініціаторів законів: станом на 12 листопада 2015 року рівно 100 законопроектів було зареєстровано з метою змінити пенсійне законодавство. З них – 9 було розроблено у Кабінеті Міністрів України.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Громадськість та експертна спільнота сподіваються, що Верховна Рада дотримуватиметься встановлених нею ж зобов'язань і проголосує законопроект № 2767 у першому читанні вже найближчим часом. Реанімаційним пакетом реформ уже підготовлено правки до другого читання, які значно покращать чинний документ у частині досягнення більш відчутних економічних і соціальних ефектів, а також попередження і уникнення помилок. Нашими основними вимогами при підготовці законопроекту № 2767 до другого читання є:

1) встановити, що умови участі у накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування мають бути однаковими для всіх вікових категорій (у законопроекті встановлюється, що лише для осіб, які станом на 1 січня 2017 року досягнули 35 річного віку, накопичувальна система є обов'язковою, а для осіб від 36 до 55 років – обирається добровільно);

2) вилучити положення щодо державного Накопичувального пенсійного фонду;

3) пенсії призначені на пільгових умовах та за вислугу років, так звані доплати до пенсій повинні виплачуватись з Державного бюджету як соціальна допомога для осіб, які потребують підтримки держави як малозабезпечені категорії;

4) зміна дизайну II рівня системи пенсійного забезпечення: надання можливості обрання застрахованою особою агресивності інвестування, а також законодавчо затвердити можливість часткового використання коштів у випадках критичних захворювань, сплати відсотків за іпотечним кредитом та навчання дітей.

Крім того, вважаємо за необхідне у межах реформування податкової системи України передбачити стимули для розвитку недержавного пенсійного забезпечення, а саме:

- переглянути механізм отримання відповідної податкової знижки та внести відповідні зміни до законодавства щодо удосконалення механізму її отримання;
- переглянути розмір відповідної податкової пільги та внести відповідні зміни до законодавства щодо збільшення її розміру;
- внести зміни до законодавства щодо створення рівних умов оподаткування пенсійних виплат у першому та третьому рівнях системи пенсійного забезпечення.

Законопроект щодо внесення вищевказаних змін до Податкового кодексу уже розроблений експертами групи «Пенсійна реформа» Реанімаційного пакету реформ і пройшов громадське обговорення.



РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

КЛЮЧОВА ЗМІНА	НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Передача закупівель медичних препаратів за 12 державними програмами міжнародним організаціям	 Законодавчі зміни щодо залучення спеціалізованих організацій до закупівлі ліків	 Очікується, що до кінця 2015 року міжнародні організації зроблять конкретні кроки щодо закупівлі ліків
Створення Центру громадського здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я України	 Прийнято нормативно-правову базу	 Триває процес створення центру громадського здоров'я
Автономізація закладів охорони здоров'я: <ul style="list-style-type: none">• можливість закладів охорони здоров'я вільно розпоряджатися своїм майном та фінансами;• передача повноважень по контролю за роботою закладів охорони здоров'я громадам на місця;• відбір керівників медичних закладів на основі відкритого конкурсу	 Заблоковано прийняття пакету законопроектів про автономізацію, який був поданий КМУ. Триває процес розробки альтернативних законопроектів	
Розроблення та впровадження фінансування закладів охорони здоров'я на основі подушного нормативу надання медичних послуг та закінченого випадку лікування на основі системи діагностичних груп	 Прийнято нормативно-правову базу	 Постанова набирає чинності з 1 січня 2016 року



РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Система охорони здоров'я України з початку отримання незалежності в 1991 році не змінювалася, влада до цієї сфери не мала інтересу та мотивації. На сьогодні в Україні існує створена ще в радянські часи розгалужена система медичних закладів, що потребує значного фінансування. Застаріла інфраструктура, низька оплата праці, фінансування галузі за залишковим принципом спричинило критичний стан медичної сфери в Україні.

У тому, що реформа потрібна сумнівів не виникає ні в пацієнта, ні в медичного працівника. Заявлені профільним Комітетом охорони здоров'я Верховної Ради України та Міністерством охорони здоров'я України основні цілі змін ґрунтуються на спільних положеннях – якість та доступність медичної допомоги. Хоча актуальність цієї позиції владних органів не викликає сумніву шляхи її досягнення є досить сумнівними, при цьому без належного та широкого залучення найбільш численних груп в сфері медицини – медичних працівників та пацієнтів.

Враховуючи потребу нагальної зміни в системі охорони здоров'я, впровадження механізмів ефективного використання ресурсів, діяльність органів всіх гілок державної влади почасти має закритий та непослідовний характер. Відсутність консолідації на рівні законодавчої та виконавчої гілок влади є основною перешкодою успішних зрушень. Попри залучення громадськості до обговорень, рішення, що приймалися в охороні здоров'я, завжди мали закритий характер, однак останнім часом, після Революції гідності, ця тенденція має позитивні зрушення.

Медична група Реанімаційного пакету реформ є комунікаційним майданчиком, який має на меті розробку законопроектів, обговорення наразі чинних законопроектів та впровадження змін у системі охорони здоров'я, перш за все в структурно-організаційному, адміністративно-управлінському, фінансово-економічному напрямках.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ

Відповідно до Розділу XVI. Реформа системи охорони здоров'я Коаліційної угоди передбачається проведення змін в п'ятьох напрямках.

1. Структурна реорганізація системи медичного обслуговування.

Зміни, передбачені в Коаліційній угоді, на жаль, не відбулися. Міністерство наразі так і не позбулося невластивих функцій, таких як управління освітніми установами, попри прийняття закону «Про вищу освіту». Те ж стосується і закупівель ліків.

Урядом України було надано дозвіл Міністерству охорони здоров'я утворити у сфері його управління державну установу «Центр громадського здоров'я» (розпорядження від 02.09.2015 р. № 909-р), в результаті 18 вересня 2015 року було видано наказ № 604 «Про утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України». Станом на середину листопада ведеться реорганізація.

Прем'єр-міністром в жовтні 2015 року було анонсовано необхідність створення Національного агентства із закупівлі ліків, однак поки жодних документів чи рішень, що регламентуватимуть роботу цього агентства, не було прийнято. Таке рішення відповідає положенню Коаліційної угоди щодо необхідності реорганізації МОЗ України відповідно до європейських норм та принципів, позбавлення його невластивих функцій, зокрема й щодо закупівель ліків.

У вересні в парламенті було зареєстровано законопроект № 3054 «Про фармацевтичне самоврядування», що може бути пілотним проектом по впровадженні в Україні професійного самоврядування серед медичних професій. Цим законопроектом передбачено досить не конкретні повноваження та не передбачений порядок утворення такої самоврядної організації, що має відмінний спосіб формування та діяльності ніж звичайні громадські об'єднання.

2. Якісні та доступні медичні послуги

МОЗ півроку працював над розробкою нових ліцензійних умов для закладів охорони здоров'я, які в листопаді були надані для громадського обговорення. Оцінюючи деяку прогресивність проекту ліцензійних умов, наданого для громадського обговорення в жовтні, коаліційною угодою все ж таки пропонувався перехід від ліцензування закладу до ліцензування лікаря.

Також, замість створення реєстрів медичних препаратів з референтними цінами, навпаки, було прийнято 2 липня 2015 року постанову КМУ щодо відмови від референтних цін.

Відповідно до однієї зі складових проекту Світового банку, що реалізується в сфері охорони здоров'я, передбачено розроблення та впровадження фінансування на основі подушного фінансового нормативу надання медичних послуг та закінченого випадку лікування на основі *системи діагностичних груп*. Однак на сьогодні відбувається лише підготовча робота та відсутність інформування громадськості про стан виконання цього зобов'язання згідно з Коаліційною угодою.

Автономія закладів була основним питанням, яким займалися протягом цілого року і уряд, і Міністерство, і профільний комітет парламенту. Автономізація закладів охорони передбачає перекладення відповідальності за організацію, управління, кадрову політику, пошук інвестицій на керівництво закладу охорони здоров'я під наглядом його власника. Цей пакет із трьох законопроектів, що був підготовлений МОЗ за підтримки експертів та pro bono діяльності Ernst & Young. Ці законопроекти пройшли погодження у всіх міністерствах уряду та були подані до Верховної Ради України 7 липня 2015 року (№ 2309а, № 2310а, № 2311а).

Комітетом ВРУ в червні 2015 року проведено круглий стіл, де підтримано ідею впровадження в Україні автономізації закладів охорони здоров'я. Однак, після надходження відповідних законопроектів від уряду, Комітету ВРУ надав висновок лише 16 вересня цього року, яким не підтримав урядовий законопроект, при цьому повернув на доопрацювання альтернативний, і станом на середину листопада не прийнято жодного рішення щодо внесення на розгляд парламенту.

3. Формування системи забезпечення і підтримки якості медичної допомоги

Для професійної громадськості та населення інформація щодо розробки МОЗ стандартів медичної допомоги, запровадження системи контролю якості надання медичної допомоги не надавалась, рішення не приймалися, що свідчить про відсутність суттєвих зрушень у виконанні цього напрямку.

4. Здійснення раціональної фармацевтичної політики на макро- та макрорівні

Станом на середину листопада значних змін у формуванні ефективної фармполітики не зроблено. Однак окремі напрацювання існують, так у вересні 2015 року було розроблено проект постанови КМУ, яким передбачено прийняття МОЗ у місячний термін затвердити Положення про Національний перелік основних лікарських засобів та порядки відбору до нього лікарських засобів.

Уряд з метою забезпечення фізичної та економічної доступності основних лікарських засобів з 2014 року вів підготовку пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну, який розпочнеться 1 грудня 2015 року, при цьому обіг препаратів інсуліну, зокрема відшкодування їхньої вартості за рахунок коштів місцевих бюджетів, здійснюватиметься за референтними цінами згідно з реєстром референтних цін⁴².

Зазначена в Коаліційній угоді пропозиція щодо передачі функцій закупівлі лікарських засобів до міжнародних організацій набула свого втілення в законі прийнятому 19 березня 2015 року⁴³.

Оскільки у законі не визначаються базові положення, зокрема в якому порядку відбуватиметься передача цих функцій, ким і за яких умов, прийняття підзаконних документів потребувало досить тривалого часу. Так, Кабмін прийняв лише 22 липня 2015 року Постанову № 622⁴⁴ та 8 жовтня 2015 Постанову № 787⁴⁵, згідно з якими МОЗ передало на закупівлі через міжнародні організації 12 державних програм на загальну суму більше 2,197 млрд грн трьом організаціям – Дитячому фондові ООН (ЮНІСЕФ), Програмі розвитку ООН та британському закупівельному агентству Crown Agents.

Очікується, що до кінця 2015 року цими організаціями будуть здійснені конкретні кроки в питанні закупівлі ліків.

5. Здоровий спосіб життя та громадське здоров'я

Враховуючи зобов'язання України в Угоді про Асоціацію з ЄС впроваджувати принцип «здоров'я у всіх політиках» законопроекти щодо зміни законодавства щодо тютюну (законопроект № 2820), енергетиків (законопроект №2470) повинні отримати значну увагу від парламентарів.

Однак документи не були підтримані, в першу чергу, профільним комітетом та не були направлені для голосування в сесійні зали.

⁴² Постанова КМУ від 05.03.2014 № 73 «Питання реалізації пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на препарати інсуліну»

⁴³ Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів шляхом здійснення державних закупівель із залученням міжнародних закупівельних організацій)»

⁴⁴ Постанова КМУ від 22.07.2015 № 622 «Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі»

⁴⁵ Постанова КМУ від 08.10.2015 р. № 787 «Про затвердження переліку лікарських засобів та медичних виробів, які закуповуються на підставі письмових домовленостей щодо закупівлі із спеціалізованими організаціями, які здійснюють закупівлі»

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

В жодній країні світу немає ідеальної, для всіх комфортної системи охорони здоров'я. Всі країни, що починають процес медичних реформ, – постійно щось вдосконалюють, оскільки постійно розвиваються нові методи лікування, нові лікарські засоби, змінюється стан захворюваності населення, зростають вимоги від користувачів системи.

У цілому реформа повинна мати кілька основних завдань:

- підвищення якості медичної допомоги;
- покращення доступності медичної допомоги;
- збільшення ефективності державного фінансування;
- впровадження стимулів для покращення громадського здоров'я та здорового способу життя.

Враховуючи зарубіжний досвід ефективним є впровадження професійного самоврядування. Самоврядування сприятиме покращенню становища лікарів, підвищенню іміджу професії в суспільстві, врегулюванню питань захисту їхніх прав. Враховуючи складну роботу з організації та об'єднання всіх лікарів, доречним є впровадження самоврядування поетапно, через окремі самоврядні організації для традиційно окремих у зарубіжних країнах професій (до прикладу, стоматолога чи фармацевта), а також почати з експериментального рівня сімейних лікарів.

Прийняття необхідних рішень щодо автономізації закладів охорони здоров'я, більшість із яких є комунальною власністю, надання повноваження колективам закладів впливати на рішення керівництва, громадськості – контролювати фінансову діяльність, а також спростити функції керівництва щодо звітної роботи. Ці кроки будуть першими на шляху зміни завдань та умов роботи медичних закладів та сприятимуть ефективному використанню ресурсів. Також необхідно затвердити методики розрахунку вартості медичних послуг (наразі надані для громадського обговорення МОЗ) та визначити на рівні закону гарантований обсяг медичної допомоги для усунення можливостей спекуляції щодо невиконання положень Конституції України. Застосування можливостей, наданих Законом України «Про державно-приватне партнерство» також матиме більше шансів після проведення автономізації.

Виконати план заходів із дерегуляції господарської діяльності⁴⁶ щодо визначення порядку подачі документів в електронному вигляді; переведення окремих дозвільних процедур на декларативний принцип; ліквідація та реорганізація контролюючих органів та їхніх функцій тощо.

Провести інвентаризацію та скорочення майже двох сотень установ, підприємств, що підпорядковуються МОЗ задля позбавлення невласливих функцій, оптимізації фінансових та кадрових ресурсів. Кадрове призначення керівників департаментів міністерства і вищого керівництва необхідно проводити лише через публічний конкурс та прозорий відбір.















Попри активну роботу щодо переведення значної кількості функцій та контактів з органами влади в електронний режим, варто наголосити, що в системі охорони здоров'я використовується інформація, що є конфіденційною, тому встановлення порядку захисту (технічного, програмного тощо) є обов'язковим.

Необхідно завершити реформу екстреної допомоги, оскільки після прийняття відповідного закону, не було завершено роботу над створенням диспетчерської служби. Також варто переглянути підхід до підготовки кадрів, в тому числі спеціалістів з екстрених станів.

⁴⁶ Наказом МОЗ України від 05.06.2015 р. №324 «Про затвердження плану заходів з дерегуляції господарської діяльності до кінця 2015 року»



РЕФОРМИ ОСВІТИ Й НАУКИ

КЛЮЧОВА ЗМІНА	НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА	ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ
Організаційна, фінансова, кадрова та академічна автономія закладів вищої освіти і науки	 Закон про вищу освіту  Законопроект "Про освіту" повернено на доопрацювання до Кабінету Міністрів	 Протягом 2014-2018 років
Запровадження зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання на основних рівнях освіти	 Законопроект "Про освіту" повернено на доопрацювання до Кабінету Міністрів	
Запровадження сертифікації, реформування системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників, освітніх стандартів, як складових нової системи забезпечення якості освіти	 Законопроект "Про освіту" повернено на доопрацювання до Кабінету Міністрів	
Реформування системи фінансування освіти (освітній кошик, освітній ваучер)	 Така реформа не підтримується керівництвом МОН, йде суспільна дискусія стосовно нових механізмів фінансування освіти	
Децентралізація управління в науковій сфері (вища освіта і наука) через Національну Раду з питань розвитку науки та технологій	 Закон про наукову та науково-технічну діяльність	 Протягом 2016 року
Демоніполізація системи фінансування досліджень (для вчених з усіх структур і організацій) через підсилення грантових програм завдяки створенню нового Національного фонду досліджень	 Закон про наукову та науково-технічну діяльність	 Протягом 2016-2018 років
Створення законодавчих засад функціонування системи незалежної наукової експертизи в Україні	 Закон про наукову та науково-технічну діяльність	 Протягом 2016-2018 років
Інтеграція України в міжнародний освітній та науковий простір	 Закон про наукову та науково-технічну діяльність	 Протягом 2016-2018 років



РЕФОРМИ ОСВІТИ Й НАУКИ

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМИ

Відповідно до чинного законодавства, освіта розглядається в Україні як основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави і ґрунтується на засадах гуманізму, демократії, національної свідомості, взаємоповаги між націями і народами. А розвиток науки і техніки є визначальним фактором прогресу суспільства, підвищення добробуту його членів, їхнього духовного та інтелектуального зростання, джерелом економічного зростання і невід’ємною складовою національної культури й освіти.

Але фактично за останні 25 років через перманентну кризу економіки та соціальних інституцій українська освіта та наука втратили свої позиції. Якість освіти та досліджень не задовольняють вимог суспільства. Система централізованого управління, що склалася за радянських часів, все більше суперечить як головним напрямам українських реформ (децентралізація, дерегуляція, реформа державної служби, підвищення ролі громадськості у розвитку суспільства тощо), так і реальним можливостям державних органів здійснювати ефективне управління через відсутність необхідних фінансів, кадрів, інформації та інших ресурсів. Тому надзвичайно актуальними є проблеми зміни розподілу повноважень і відповідальності органів влади і місцевого самоврядування, забезпечення реальної автономії закладів освіти та науки, академічних свобод учасників освітнього та дослідницького процесу, демократизації управління, створення ефективних механізмів контролю за якістю освіти та досліджень. Не викликає сумнівів необхідність та актуальність суттєвих реформ в галузі освіти та науки. Такі спроби робилися протягом останніх 10 років і лише після Революції Гідності суспільство нарешті підійшло до усвідомлення невідкладності реформ. Термін наукова сфера був запропонований у 2005 році для стимулювання процесу повернення досліджень до освітнього процесу в закладах вищої освіти. З того часу освіта та наука з’являються поруч в усіх концептуальних та стратегічних документах, що стосуються цих двох галузей, що були штучно розділені впродовж десятиліть. Коаліційна угода так само містить у розділі XV пункт 2. Якісна освіта. Сучасна наука та інновації.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМ

1. Реформа вищої освіти

Суспільство потребує оновлення всіх законів, які сьогодні регулюють сферу освіти. РПП від самого початку залучена до реформування освіти. Зокрема, за сприяння РПП 01 липня 2014 р. був ухвалений новий закон України «Про вищу освіту». Сьогодні представники групи Освіта РПП беруть активну участь у підготовці рамкового Закону України «Про освіту», Дорожньої карти реформування освіти, Стратегії реформування вищої освіти, напрацюванні нормативної бази, необхідної для імплементації нових Законів.

Головним результатом освітньої реформи на сьогодні є Закон «Про вищу освіту». Він суттєво підвищив автономію та відповідальність вищих навчальних закладів, зменшив навчальне навантаження викладачів і студентів, змінив процедури вибору керівників вищих навчальних закладів і запровадив обмеження терміну їх перебування на посадах. Значну увагу новий закон приділяє формуванню ефективних механізмів забезпечення якості вищої освіти. Зокрема, він передбачає передачу повноважень із ліцензійної експертизи спеціальностей та акредитації освітніх програм новоствореному Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти, запровадження стандартів вищої освіти і стандартів освітньої діяльності для кожної спеціальності на кожному рівні вищої освіти, обов'язкове проходження зовнішнього незалежного оцінювання абітурієнтами. На відміну від попередніх державних і галузевих стандартів вищої освіти нове покоління стандартів не передбачає визначення нормативних для всіх ВНЗ дисциплін, частка яких раніше дорівнювала 70-80% (а іноді і вище), обсягу програм підготовки бакалаврів та магістрів.

Стандарти визначатимуть лише певний набір обов'язкових компетентостей випускників із кожної спеціальності. На їхній основі університети можуть створювати власні освітні програми і самостійно визначати набір навчальних дисциплін для кожної з них. Студенти мають право самостійно обирати не менш, ніж 25% обсягу освітніх програм.

Після прийняття закону про вищу освіту Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки скасували велику кількість застарілих нормативних документів, які не відповідали цьому закону і перешкоджали імплементації реформи. Серед них Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах, яке багато у чому суперечило вже попередньому Закону про вищу освіту, ухваленому 2002 року, але реально його норми часто мали більшу вагу, ніж норми закону. В рамках імплементації закону про вищу освіту затвердили новий, істотно скорочений перелік спеціальностей і галузей освіти, узгоджений з Міжнародною стандартною класифікацією освіти. Зараз на стадії реєстрації у Мін'юсті перебувають нормативні документи, що стосуються переходу на цей перелік. Запроваджено нові Умови вступу до вищих навчальних закладів, що суттєво зменшують можливості використання корупційних схем. У порядку експерименту державну підсумкову атестацію випускників шкіл з української мови у цьому році проведено у формі зовнішнього незалежного оцінювання, що забезпечує отримання більш достовірних і об'єктивних результатів атестації.

На жаль, імплементація нового закону про вищу освіту просувається досить повільно. Значною мірою це пов'язано із необхідністю розроблення передбачених ним нових нормативних документів. Але Міністерство освіти і науки України не має достатньої кількості працівників для того, щоб самостійно і якісно розробляти ці документи. З іншого боку, існують труднощі у залученні громадських організацій та експертів до їхньої підготовки. Через це за результатами громадського обговорення підготовлених проектів значна їхня частка була відкликана або направлена на доопрацювання. Невиправдано бюрократичними і довгими є процедури узгодження нормативних документів як всередині МОН, так і в інших органах влади, з якими їх потрібно координувати. Є спротив імплементації окремих норм закону всередині МОН (закон суттєво скорочує повноваження Міністерства), з боку керівництва вищих навчальних закладів (закон підвищує його відповідальність за відсутності належного ресурсного забезпечення в умовах перманентної економічної кризи) та значної частини освітян, які вже відчули погіршення свого стану через скорочення реальних видатків державного бюджету на освіту, але поки не відчують позитивних для себе результатів реформи.

Закон про вищу освіту приймався попереднім складом Верховної Ради України і у значній мірі є компромісом між її головними політичними силами. Він також є компромісом і між різними групами впливових стейкхолдерів. Не всі ці компроміси виявилися працездатними. Одним із головних недоліків цього закону є те, що він, як і значна частка інших українських законів, встановлює повноваження органів влади та вищих навчальних закладів, але не визначає їхню відповідальність. Наприклад, передбачено багато органів, які на різних рівнях управління регулюють і контролюють якість вищої освіти, але за підсумковий результат ніхто не відповідає. Тому важко очікувати істотного покращення якості без внесення певних змін до закону. Всупереч ст. 19 Конституції України закон не встановлює підстави і способи дій органів влади та їх посадових осіб (для останніх не визначено навіть повноваження). Закон надає МОН несумісні через конфлікт інтересів повноваження з реалізації державної політики у сфері вищої освіти та повноваження засновника частини ВНЗ. Збільшення автономії ВНЗ не супроводжувалося адекватним перерозподілом управлінських повноважень всередині цих закладів. Через це останнім часом громадськість все частіше згадує прояви «феодалізму» у вищих навчальних закладах.

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти планувалося як орган, який певною мірою буде противагою МОН. Але, коли склад обраного згідно із законом Національного агентства не задовольнив керівництво МОН, початок його роботи фактично був заблокований. Зокрема й через окремі норми затвердженого Кабміном статуту агентства, які не відповідають закону про вищу освіту. Певною мірою це пов'язано і з недосконалістю норм самого закону стосовно процедур обрання членів агентства, відсутністю кваліфікаційних вимог до них і незрозумілим для українського законодавства статусом колективного органу, який виконує певні державні функції, але не є органом державної влади чи державною установою. Тому невідомо, як фінансувати його діяльність, як контролювати витрати бюджетних коштів тощо.

Ці та інші проблеми, які виникли з імплементацією закону про вищу освіту, мають бути враховані при розробці та ухваленні інших законів, насамперед закону про освіту, який нещодавно внесений урядом на розгляд Верховної Ради. Перший його варіант було винесено на громадське обговорення у червні цього року, а обговорення багатьох концептуальних засад почалося ще раніше. Реанімаційний пакет реформ брав активну участь на всіх етапах розробки та обговорення проекту. За цей час проект істотно покращився, у тому числі було враховано декілька десятків пропозицій від РПР. Разом з тим, поки залишилися певні концептуальні та технічні зауваження до проекту. Кабінет Міністрів України планує прийняття цього закону до кінця року. Але попереду ще велика робота, спрямована на те, щоб привести його норми у відповідність з Конституцією, забезпечити їх працездатність, максимально збалансувати інтереси основних стейкхолдерів освіти, створити стимули і можливості для розвитку всіх видів та форм освіти, затребуваних суспільством.

2. Реформа наукової сфери

Після прийняття нового Закону України «Про вищу освіту», який містить цілу низку реформаторських статей, спрямованих на розвиток повноцінних досліджень в університетах на підставі автономії університетів та більш гнучких кадрових, управлінських та фінансових рішень, з вересня 2014 року на платформі РПР працює група «Наука. Технології. Інновації» на чолі з головним експертом Наталією Шульгою, яка опікується підготовкою низки законопроектів, що специфічно стосуються наукової діяльності та її результатів. Група з самого початку включала представників всіх головних стейкхолдерів,

основних експертів, профільних громадських організацій та організацій молодих вчених. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» був фактично перероблений у новий закон на принципах децентралізації прийняття управлінських рішень, демонополізації фінансування наукової сфери та інтеграції українських вчених та національних дослідницьких структур до європейського та світового наукового та освітнього простору. Ці принципи були закладені в законопроект, що був представлений Кабінетом міністрів під номером 2244а і після опрацювання та доповнення всіма наробками групи РПР та іншими пропозиціями з трьох альтернативних законопроектів 10 листопада 2015 року був підтриманий у першому читанні разом з Постановою Верховної Ради про скорочену процедуру прийняття цього закону, 26 листопада закон був ухвалений в цілому.

Цей закон містить статті, що закладають основи для прозорої та об'єктивної системи державної атестації наукових установ, удосконалення реєстру державних наукових установ, приведення базового бюджетного фінансування державних наукових установ відповідно до результатів їхньої діяльності на основі якості досліджень, формування мережі державних ключових лабораторій за пріоритетними напрямками фундаментальних досліджень та центрів прикладних досліджень, запровадження механізмів фінансової підтримки їхнього розвитку на тривалий період. Передбачено створення Національної ради з питань розвитку науки та технологій та Національного фонду досліджень для грантового фінансування різних форм досліджень та спеціальних програм підтримки молодих дослідників і популяризації науки.

Дух і буква нового закону направлені на оздоровлення наукової сфери та зняття бар'єрів для творчої реалізації потенціалу як індивідуальних дослідників, так і наукових команд, гнучке управління та фінансові гарантії виконання прийнятих рішень для забезпечення ролі науки в підвищенні наукомісткості та інноваційності економіки. Через гнучкий механізм фінансування новий закон сприятиме технологічним розробкам для актуальних потреб економіки, включно з технологічним забезпеченням обороноздатності та забезпечення національної безпеки.

3. Співробітництво з ЄС в галузі досліджень

2015 року ратифіковані дві важливі угоди в галузі досліджень. Це двостороння Угода про співпрацю в галузі досліджень між Україною та Європейським союзом та Угода про асоціацію в програмі Горизонт 2020, що відкриває для українських дослідників доступ не тільки до індивідуальної мобільності, а і до процесів формування та координації міжнародних консорціумів для проведення досліджень високого рівня. Текст закону приведений відповідно до міжнародних ратифікованих угод. І хоча закон носить компромісний характер, але він дає зелене світло для модернізації та розвитку наукової сфери, закладає основи поступового збільшення складової конкурсного фінансування наукових проектів, залучення позабюджетних коштів для розвитку прикладних досліджень та використання міжнародної експертизи.

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Імплементация нового закону про наукову та науково-технічну діяльність потребуватиме підготовки цілої низки постанов, положень та інших нормотворчих документів, над якими продовжують працювати експерти групи РПР спільно з відповідальними особами з відповідних міністерств, державних академій провідних університетів. Також продовжується участь у підготовці законопроектів, що стосуються

інноваційної діяльності та захисту інтелектуальної власності. Процес також потребуватиме внесення змін до чинних законів та нового підходу до формування бюджету фінансування досліджень.

Новий закон про освіту буде рамковим. Він визначатиме лише загальні принципи і норми, які стосуються всіх рівнів освіти. Після його ухвалення нас очікує велика і складна робота з розробки великої кількості нормативних документів, а також спеціальних законів, що мають детальніше регулювати окремі рівні освіти. Її складність зумовлена не тільки обсягом роботи, але і тим, що саме на спеціальні закони та нормативну базу перенесено пошук компромісів із багатьох питань, які не вдалося вирішити в законі про освіту. На жаль досі зберігаються суперечності з окремих принципів питань. Насамперед, це стосується правового статусу закладів освіти, процедур призначення керівників, механізмів узгодження змісту освіти, співвідношення повноважень державних органів, місцевого самоврядування та громадськості в управлінні освітою тощо. Проект закону про професійну освіту вже був зареєстрований у Верховній Раді. Але через істотні зміни, які були внесені протягом останніх місяців до проекту закону про освіту, Комітет Верховної Ради з питань науки і освіти рекомендував повернути цей законопроект на доопрацювання. Для інших рівнів освіти поки йде напрацювання концепцій нових законів.

Успіх реформування освіти та науки стане одним з індикаторів зрілості та рішучості суспільства на шляху трансформації країни в напрямку європейської інтеграції.

РЕФОРМИ ПІД МІКРОСКОПОМ: 2015 РІК

Редактори-упорядники:
Міський В.В., Галушка О.М.

*Авторський колектив –
експерти Реанімаційного пакету реформ:*
Банчук О., Бахрушин В., Виговський М., Ганущак Ю., Гетман О., Голуб М.,
Жернаков М., Зінченко А., Кириченко Ю., Коліушко І., Котляр Д.,
Куйбіда Р., Лукеря І., Мазярчук В., Міський В., Науменко Д.,
Несходовський І., Онуфрик М., Розкладай І., Таран В.,
Тимошук В., Черненко З., Шульга Н.

Видавець: «Видавничий дім «Родовід».
Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців:
Серія ДК №3784 видане 14 травня 2010 року.

Формат 84x108/16. Папір крейдований. Гарнітура Times New Roman.
Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 5,5. Тираж 800 прим.
Віддруковано СПД Продан І.В.

**Реанімаційний
пакет реформ**



Реанімаційний Пакет Реформ (РПР)
є громадською платформою, яка об'єднує провідні
неурядові організації і експертів з усієї України
та виконує функції координаційного центру з
розробки та реалізації ключових реформ в Україні

НАШІ КОНТАКТИ

м.Київ, вул.Ольгинська, 6, 2 поверх, оф. 21

platforma.reform@gmail.com

rpr.org.ua



ІНСТИТУТ
МЕДІА
ПРАВА